

## La aprobación de la ley Sáenz Peña

George Heaps-Nelson

La reforma electoral Sáenz Peña de 1912 es un hecho interesante y complejo en la historia de la evolución política argentina. Paradójicamente, significó tanto el comienzo del fin para la generación del 80 como la culminación de los alcances del ala modernista de este grupo. Aun cuando no se logró todo lo que sus seguidores habían esperado ni todo lo que sus detractores temían, la reforma marcó un cambio definitivo en el estilo de la política argentina, un paso en la dirección de la participación política de las masas.

La reforma, iniciada por Roque Sáenz Peña y su Ministro del Interior, Indalecio Gómez, fue presentada al Congreso Nacional en tres partes que se convirtieron en las leyes 8129, 8130 y la famosa 8871. Sin embargo, sus características de más controversia —el voto obligatorio, una garantía de representación minoritaria en el Congreso, y una decreciente autoridad local en el proceso de computación de los votos — se incorporaron en su totalidad a la ley 8871. Este artículo presenta la historia de esta ley en el Congreso Nacional, donde fue debatida durante el período comprendido de noviembre de 1911 a febrero de 1912<sup>1</sup>.

La discusión “en general” en la Cámara de Diputados despertó un gran interés y entusiasmo públicos; durante las primeras sesiones las galerías estaban a menudo repletas de espectadores y la concurrencia entre los mismos diputados sobrepasó la mayoría de las veces el requisito de *quórum*<sup>2</sup>.

El comité de asuntos constitucionales de la Cámara, integrado por José Fonrouge, Marco A. Avellaneda, N. A. Calvo, Horacio Varela y Carlos Conforti, sometió un despacho a consideración, pero no pudo tomar ninguna decisión relativa al preciso sistema electoral a recomendar para la elección de diputados nacionales y electores tanto presidenciales como senatoriales en la capital. El comité se dividió en tres direcciones en este asunto<sup>3</sup>.

Fonrouge apoyó el plan del presidente, o sea, la lista incompleta. Según este sistema cada ciudadano, al votar en una elección para más de dos bancas en la Cámara de Diputados o en los colegios electorales, debía hacerlo por un grupo de candidatos igual en número a los dos tercios de los puestos a ser ocupados. Se calculaba que esto otorgaría representación automática al mayor grupo minoritario dentro de cada provincia<sup>4</sup>.

Avellaneda apoyó la lista completa, la cual, excepto por un período de dos años (1903-1905) había sido utilizada para elecciones nacionales en la Argentina desde 1853. Bajo este sistema cada votante tenía derecho a votar por tantos diputados o electores como posiciones hubiera disponibles en su provincia y los triunfadores se determinaban por simple pluralidad. Las leyes del 4 de junio de 1859, del 13 de noviembre de 1863, del 22 de septiembre de 1873 y del 16 de octubre de 1877, sobre las cuales se basaba el antiguo sistema, no prohibían específicamente la representación minoritaria, pero como el voto no era secreto, la intimidación era fácil y la diversificación de los votos nunca llegó a ser común. La consecuencia práctica de esto era que el partido cuya lista ganaba pluralidad recibía toda la representación de la provincia en cuestión<sup>5</sup>.

Los otros miembros del comité favorecían el sistema unipersonal, bajo el cual las elecciones debían ser llevadas a cabo tomando como base la circunscripción y no la provincia en general. Este fue el procedimiento establecido por la reforma de 1902.

Aun cuando no se mencionaba en el despacho, la cuestión del sistema electoral fue el tema principal de la discusión "en general". La mayoría de los diputados no se opuso abiertamente a la idea de una reforma electoral, pero aquellos que apoyaban activamente al presidente estaban mejor preparados para aceptar cambios substanciales en la estructura política del país que los diputados, quienes favorecían el sistema unipersonal o la lista completa. Típicos proponentes orales del programa del presidente fueron Ramón J. Cárcano y Carlos Meyer Pellegrini, hombres cuyas carreras políticas estaban definitivamente disociadas de las influencias roquistas y mitristas. Cárcano era un antiguo protegido de Juárez Celman y amigo de Roque Sáenz Peña, en tanto que Meyer Pellegrini estaba conectado políticamente con Sáenz Peña, durante cuyo gobierno eventualmente ocupó un cargo en el gabinete<sup>6</sup>.

Entre los principales adherentes al sistema unipersonal se encontraban Julio A. Costa (de Buenos Aires), poderoso miembro del partido Conservador de su provincia<sup>7</sup>, y Julio A. Roca (hijo). Cabe observar que durante el segundo período presidencial del padre de este último, se llevó a cabo la aplicación del sistema unipersonal.

El 6 de noviembre, primer día del debate, tres miembros del comité de asuntos constitucionales hablaron sobre la reforma. Cada uno de ellos presentó además uno de los sistemas electorales propuestos. En primer lugar habló José Fonrouge, recomendando la lista incompleta. Su argumento se basaba en que el sistema de circunscripción creaba una preocupación insana por cuestiones de orden puramente local. También condenó la lista completa porque promovía el oficialismo y negaba representación a las minorías. La lista incompleta, señaló Fonrouge, estimularía el crecimiento de los partidos fuertes lo cual era necesario para mantener una democracia estable<sup>8</sup>. En comparación con las normas prevalentes en la oratoria argentina, el discurso de Fonrouge resultó inexpresivo y defensivo. No causó una impresión significativa en los diputados que se inclinaban por otros sistemas<sup>9</sup>.

A Fonrouge siguió Marco Avellaneda, cuyo discurso en favor de la lista completa fue todo menos inexpresivo. Sus acotaciones fueron abiertamente aristocráticas y de tono paternalista. “¿Qué es lo que busca, señor presidente, con la sanción del sistema que se auspicia, traer un control a la mayoría del Congreso?. . . El control lo tenemos ya con el sistema actual. . .”<sup>10</sup>. Tal afirmación revela que Avellaneda se oponía a concebir la mayoría como algo distinto del ‘nosotros’ del que hablaba. Fustigó la propuesta del presidente indicando que constituía una violación del artículo 37 de la Constitución argentina, el cual señalaba que los diputados y electores presidenciales se elegían por pluralidad simple<sup>11</sup>.

Posteriormente Horacio Varela, proponente del sistema unipersonal, presentó un corto discurso en el cual declaró que la lista incompleta era inadecuada para un país como la Argentina, en donde los partidos tenían un carácter más ocasional que permanente<sup>12</sup>.

El 8 de noviembre, Indalecio Gómez, Ministro del Interior del presidente, habló ante la Cámara acerca de la constitucionalidad de los diversos sistemas. Aunque indudablemente Gómez tenía intención de hablar, su presencia en la Cámara se hizo indispensable ante el fracaso de Fonrouge, quien no consiguió establecer la constitucionalidad de la lista incompleta durante su discurso del 6 de noviembre. Gómez argumentó que las normas establecidas en el artículo 37 (las cuales incluían la elección directa, la elección por pluralidad simple, la existencia de las provincias como distritos electorales de un solo estado, y la proporción de un solo diputado por cada 33.000 habitantes) eran guías que podían incorporarse a cualquier sistema que el Congreso aprobara, pero que en sí mismas no constituían un sistema.

El principal argumento constitucional de Gómez era que de acuerdo con la Constitución, los votantes no estaban obligados a votar por una lista completa. En consecuencia, argüía que la representación minoritaria era posible, aunque poco probable, bajo el sistema de lista completa. En sus discusiones acerca de la representación minoritaria Gómez, como Avellaneda, siempre asumía que los conservadores constituían y seguirían siendo el partido mayoritario. En su entusiasta descripción de la futura cámara de diputados (bajo el nuevo sistema propuesto) Gómez causó la indignación de varios diputados, incluyendo a algunos de sus propios seguidores, quienes consideraron sus apreciaciones como un insulto a la Cámara tal como estaba entonces constituida <sup>13</sup>.

Una diferente interpretación de la cuestión constitucional la ofreció Julio A. Roca (hijo), diputado por Córdoba, quien sugirió que la lista incompleta no se apegaba a la provisión constitucional para la elección por pluralidad. Roca también argumentaba que los sistemas que utilizaban listas estaban pasados de moda en un país con vastas poblaciones y distancias en donde no era factible para el votante el conocer y formularse opiniones acerca de todos los candidatos incluidos en las listas de los diversos partidos. La solución ofrecida por Roca era, por supuesto, la división de las provincias en circunscripciones, tal y como se proponía bajo el sistema unipersonal. Roca describió el entusiasmo existente en la capital durante la víspera de la elección de 1904, la cual había sido llevada a cabo bajo un sistema de circunscripciones. Su reseña de los hechos fue tan optimista que provocó un coro de abucheos y agudezas acerca de la existencia de la compra de votos y del costo relativo de los mismos bajo los diferentes sistemas. Aparentemente sin darse por aludido, Roca continuó afirmando que la lista incompleta no podría nunca generar tanto entusiasmo como el voto por circunscripciones, porque ella daría a la primera minoría, independientemente de su tamaño y calidad, un tercio de todas las bancas disputadas. Roca pensaba también que minorías pequeñas a nivel local, como los socialistas, no podían esperar alcanzar a través de la lista incompleta la representación que habían obtenido en la elección de 1904. El que los socialistas pudieran alcanzar una posición de mayoría o primera minoría, como lo lograron varias veces en la capital entre 1912 y 1930, evidentemente no era considerada como una posibilidad real por Roca <sup>14</sup>.

El siguiente orador fue Ramón J. Cárcano, también de Córdoba, y quien apoyaba las propuestas formuladas por el presidente. Su discurso fue una adornada pieza de oratoria que representaba la perspectiva modernista del problema de la reforma en su totalidad.

¿Por qué se reforma la ley electoral? Porque el desarrollo de los intereses y de las ideas, el mejoramiento de las prácticas institucionales, la

conciencia, la inspiración, la buena fe, sugieren e imponen la reforma. No es la voluntad de un hombre; es la obra asociada de gobierno y pueblo.

Hemos manejado el sufragio universal como un mecanismo automático y no como un organismo viviente. Cincuenta años de unanimidad en la urna, triunfe el gobierno o triunfe la oposición, ha triunfado siempre la unanimidad. Hemos visto contiendas armadas, pero no hemos visto luchas electorales. El candidato oficial ha suprimido la disputa en el comicio y la ausencia de disputa ha convertido el comicio en una función administrativa <sup>15</sup>.

Cárcano suavizó en algo sus afirmaciones al declarar que los gobiernos de los pasados cincuenta años habían enfrentado y resuelto los problemas políticos y de desarrollo del país y que los principales desafíos políticos a afrontar eran el estimular la ejercitación del libre sufragio y el permitir la adquisición de la ciudadanía a todo aquel que deseara hacer de la Argentina su hogar.

En un bosquejo de la evolución histórica de la cultura política argentina, Cárcano se refirió a los sistemas completos y unipersonales señalando que habían sobrevivido su propia utilidad. Consideraba la representación proporcional de más de dos grupos de cada provincia como algo deseable pero inconstitucional. La lista incompleta constituía, en la perspectiva de Cárcano, el mejor de los sistemas constitucionales.

Sin dejarse impresionar por argumentos sobre qué tipo de sistema estimularía el crecimiento de los partidos, Cárcano sostuvo que las coaliciones, más que los partidos mismos, serían el principal factor en el futuro. Concluyó insistiendo en que la reforma fuera percibida no como el proyecto de un solo hombre o grupo, sino más bien como el resultado de poderosas fuerzas en evolución encaminado hacia una democracia representativa de mayor relevancia <sup>16</sup>.

Los oradores del 10 de noviembre fueron un grupo interesante y variado, que incluyó desde Gaspar Ferrer, quien se opuso acerbamente a la reforma, hasta Julio López Mañan, quien la apoyó fervientemente.

Gaspar Ferrer, de Córdoba, sostuvo que el voto obligatorio y la lista incompleta eran ambos inconstitucionales. Postuló que el derecho de sufragio era una recompensa a las muchas obligaciones impuestas al ciudadano por el Estado y que la conversión de ese derecho en una obligación era una perversión del propósito constitucional y una crueldad para el ciudadano analfabeto, quien se vería forzado a participar en un problema de conciencia sobre el cual carecía de elementos para decidir. Con referencia al sistema electoral, Ferrer pensaba que la provisión constitu-

cional que consideraba las provincias como distritos electorales de un solo estado, también intentaba claramente el que todos los electores gozaran del derecho de votar por tantos candidatos como puestos hubiese disponibles. De acuerdo con esta interpretación, por supuesto, tanto el sistema unipersonal como la lista incompleta eran inconstitucionales. Sin embargo, debe mencionarse que según el artículo 81 del despacho del Comité, los analfabetos estaban protegidos contra prosecución por no votar, y que el artículo 37 de la Constitución no hace referencia al número de diputados por los cuales un ciudadano debe votar en una elección. El discurso de Ferrer es digno de mención primordialmente por su tono completamente negativo. Aun cuando Ferrer podía ser estridente y agresivo en su oratoria, sus argumentos constitucionales fueron débiles y vagos <sup>17</sup>.

Lucas Ayarragaray estaba bastante escéptico acerca del eventual resultado de la reforma electoral y advirtió los peligros que se enfrentarían al depositar la confianza en medidas puramente teóricas y legales.

Dadme, señores diputados, buenas costumbres con malas leyes; no me deis malas costumbres con buenas leyes, porque iremos, seguramente, al fracaso o serán reformas insustanciales e ineficaces <sup>18</sup>. Estoy seguro que si en vez del sistema de la lista completa de la constitución hubiéramos tenido el voto proporcional, hubiéramos tenido cociente o hubiéramos tenido cualquier otro sistema, nuestra política y nuestro parlamento hubieran tenido la misma expresión y la misma fisonomía porque las prácticas electorales no son hijas en general de la legislación, y como todos los otros progresos son efectos de la ilustración colectiva, de la cultura de la renovación de las ideas, de la superiorización de la población, de la complicación de los intereses económicos <sup>19</sup>.

Después de enumerar las diversas deficiencias de todos los sistemas, Ayarragaray anunció que a pesar de sus objeciones y dudas, él votaría por la lista incompleta <sup>20</sup>. (La sensibilidad de Ayarragaray había sido profundamente herida cuando tres años antes la Cámara había rechazado su propia reforma electoral, un esquema proporcional modificado) <sup>21</sup>.

El último orador en esa ocasión fue Julio López Mañan, de Tucumán. El estuvo en desacuerdo con Cárcano y adujo que el sistema a elegir debería ser el que más estimulara los partidos fuertes, basados en la opinión pública. Rechazó la lista completa por ser incapaz de cumplir esta función y el sistema unipersonal porque causaba preocupación en cuanto a los asuntos locales y producía en forma diferente el mismo triunfo absoluto que la reforma del presidente trataba de evitar.

En la representación minoritaria, López Mañan veía una solución a la siempre presente amenaza de revolución por parte de los grupos populares. Preveía el día en que el desequilibrio político y geográfico que acosaba a la Argentina podría ser estabilizado por el hecho de que la mayoría en la costa constituiría la minoría en el interior y viceversa <sup>22</sup>.

La Cámara se reunió brevemente el 15 de noviembre para escuchar a dos oradores. Avellaneda habló primero, objetando algunos comentarios supuestamente injustos expresados por el Ministro del Interior en su discurso del 8 de noviembre. Avellaneda señaló que el fraude electoral no era de ningún modo un fenómeno exclusivamente argentino y que el poder ejecutivo estaba en un error al igualar la oposición a la lista incompleta con la oposición a la reforma electoral <sup>23</sup>.

Manuel Peña, diputado por Córdoba, quien argumentó que muchos de los diputados no estaban estrechamente conectados con los regímenes provinciales, también estaba ofendido por los comentarios de Gómez. Sin embargo, Peña apoyaba fervientemente la reforma y estaba de acuerdo con Gómez en la mayoría de las otras cuestiones. Señaló que las cláusulas restrictivas acerca de las elecciones incluidas en la primera constitución argentina de 1826, habían sido eliminadas del plan de Alberdi y del documento de 1853. Basado en este hecho, él infirió que quienes elaboraron la actual constitución habían intentado el que el artículo 37 sirviera como guía para la legislación. Aun cuando Peña era de la opinión de que todos los sistemas propuestos eran constitucionales, expresó su temor de que el sistema unipersonal pudiera dar lugar tanto a serias desuniones dentro de los congresos como a gobiernos débiles <sup>24</sup>.

El 17 de noviembre Manuel Carlés, de la capital, apoyó el sistema unipersonal argumentando que éste estaba más de acuerdo con el mantenimiento del espíritu moderno de individualismo que los otros planes, los cuales comparaba con la antigua sociedad tradicional <sup>25</sup>.

Julio Costa también se declaró en favor de la elección por circunscripciones. Hizo referencia a la importancia de la opinión expresada previamente en favor de un esquema electoral descentralizado y señaló que mientras las naciones del mundo más avanzadas políticamente —los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Suiza y Holanda— habían adoptado el sistema de circunscripciones, los países que utilizaban la lista incompleta —Uruguay, Brasil y Portugal— no eran exactamente modelos de libertad política. Con respecto al fraude electoral, Costa argumentó que sería considerablemente más difícil el manejar los resultados de las elecciones en varias circunscripciones individuales que en una sola elección por lista <sup>26</sup>.

La sesión del 20 fue monopolizada por quienes apoyaban la lista incompleta. Tomás E. Anchorena, diputado por la capital, estuvo de acuerdo con Ayarragaray en que la lista incompleta era el mejor sistema constitucional y compartió también las dudas de Ayarragaray en cuanto a que la reforma electoral fuera una panacea para los problemas de la democracia argentina <sup>27</sup>.

Aun cuando José Miguel Olmedo en principio apoyaba el sistema unipersonal, se interesaba vivamente en la necesidad de una reforma electoral y sostenía que para que cualquier plan resultara efectivo, requería del apoyo total por parte del poder ejecutivo y consecuentemente solicitó a sus compañeros diputados que brindaran apoyo incondicional a la propuesta del presidente <sup>28</sup>.

Irritado por los cargos de que Gómez había ofendido la dignidad de la Cámara, Adolfo Mugica defendió enfáticamente al Ministro del Interior, haciendo referencia a discursos de la misma naturaleza crítica tales como los de Carlos Pellegrini y otros eminentes estadistas del pasado <sup>29</sup>.

Las observaciones emitidas por Pastor Lacasa, el 22 de noviembre, prueban que quienes sustentaban el sistema unipersonal no eran simplemente ansiosos reformistas atraídos por un tipo diferente de reforma. Lacasa, diputado por la provincia de Buenos Aires, defendió abiertamente el antiguo sistema político. En un intento por probar las virtudes de la política argentina de aquel entonces, Lacasa enumeró a cada uno de los miembros de la Cámara de Diputados, provincia por provincia, citando las virtudes de cada uno de ellos y de hecho interpelando cómo un sistema podría ser deficiente y aun enviar personas tan admirables a la cámara. Su discurso concluyó denunciando la lista incompleta como inconstitucional y contraria a la opinión pública. Posteriormente, a vía de comentario adicional, Lacasa recomendó que los diputados votaran por el sistema unipersonal <sup>30</sup>.

Caras y Caretas se mofó de Lacasa al imprimir un pasaje particularmente paternalista de su discurso, junto con la respuesta sarcástica de parte de un diputado ofendido (La respuesta no fue incluida en el diario).

“... la representación de la capital la componen los Carlés, Cantón, Anchorena, Estrada, Ayarragaray, Luro, Montes de Oca, Meyer Pellegrini, Llabet, Moreno, Olmedo, Pinedo, Saavedra Lamas, Iriondo, Calvo, Cemedas y Bonifacio. Todos representan, si no intelectualidad, patriotismo, votos, popularidad. Porque no solamente se hace con talento y con elocuencia la representación popular. Así, si recorremos los parlamentos de todo el mundo, vemos que al lado de un Clemen-

ceau se sienta un zapatero cualquiera. Porque esa es la democracia: hay una cantidad de doctores para que dirijan pero la mayor parte no son doctores, son industriales de todo”.

“Muy bien”, opina Cernadas, ‘¿pero quién hace en nuestra Cámara el papel de Clemenceau y quién hace el papel de zapatero?’<sup>31</sup>.

El 24 de noviembre fue el último día de la discusión general. El Ministro del Interior Gómez reiteró su firme inclinación para la representación de la minoría y su creencia de que la lista incompleta era el mejor medio para lograr tal fin. Indicó a la cámara que el ocasional triunfo de un candidato de la minoría bajo el sistema unipersonal sería de poca relevancia para las minorías de otras provincias, ya que la Argentina carecía de un sistema de partidos nacionales. Gómez señaló que durante la a menudo citada elección de 1904, los candidatos oficiales ganaron todas las bancas, con excepción de tres en las provincias y seis en la capital. También destacó que el sistema unipersonal, tal como se practicaba en varias provincias argentinas, no se había caracterizado notablemente por conceder una representación minoritaria. Aun cuando Gómez estaba de acuerdo en que ningún sistema podía eludir completamente la influencia oficialista evidente tanto en las elecciones como en la política, predijo que la lista incompleta aseguraría que la representación minoritaria sería garantizada y no meramente esporádica<sup>32</sup>.

Manuel A. Montes de Oca, diputado por la capital, emitió un largo y cuidadosamente elaborado discurso en el que afirmaba que todos los sistemas electorales propuestos eran constitucionales. Siendo este el caso, favoreció un sistema proporcional y además declaró su intención de apoyarlo, aun cuando él fuera el único en hacerlo<sup>33</sup>.

Antes del inicio de la votación, Julio Roca se levantó nuevamente para atacar la lista incompleta, acusándola de ser mecánica y de a la larga ir en detrimento de los partidos minoritarios al fomentar desacuerdos entre los mismos, ya que sólo la mitad de la lista minoritaria podía ser elegida. Roca finalizó el debate con una súplica en el sentido de que dado que el sistema iba a ser reemplazado, debía de optarse por el sistema de circunscripciones el cual, al difundir el proceso electoral, estimularía la actividad cívica en todo el país<sup>34</sup>.

El establecimiento de un procedimiento para votar en general fue un asunto complicado, pues aunque existía un despacho definitivo del Comité, el mismo no hacía referencia al sistema electoral. Esta cuestión se consideraba demasiado básica para ser sometida a voto durante la discusión particular, pero como todos los problemas en la Cámara eran decididos sobre la base de una respuesta afirmativa o negativa, no podía haber un voto que decidiera entre tres sistemas.

El presidente de la Cámara, Eliseo Cantón, propuso que cada uno de los sistemas, juntamente con el resto de la reforma, fuera sometido a voto en el orden en que fuera presentado. Esto colocaba a la lista incompleta primero y, en una votación nominal, la reforma del Presidente fue aprobada por cuarenta y nueve votos contra treinta y dos <sup>35</sup>.

Un análisis de este orden de lista proporciona algunas cifras de interés. De los 49 votos afirmativos, 33 pertenecían a miembros de la clase 1910 de diputados y 16 a diputados elegidos en 1908. Las proporciones casi opuestas prevalecieron entre quienes votaron en contra de la lista incompleta. De los votos negativos, 21 eran de la clase 1908 y los 11 restantes de miembros elegidos en 1910. Es importante advertir que estos hombres fueron elegidos antes del surgimiento de la influencia política de Sáenz Peña e indudablemente muchos de ellos tenían conexiones políticas antimodernistas que satisfacer.

El análisis regional de votos afirmativos y negativos es también muy revelador. Diecisiete votos en favor provenían de la capital y las pobladas provincias de Santa Fe y Buenos Aires. Córdoba, para entonces representada principalmente por diputados no controlados por el general Roca, emitió ocho votos para el plan del presidente y los otros 24 votos estuvieron diseminados entre los diputados de las provincias del interior menos pobladas. De los 32 votos negativos todos, excepto siete, eran de la capital, Santa Fe y Buenos Aires. No hubo ningún voto negativo por parte de diputados de Mendoza, Tucumán, Corrientes, Salta, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero <sup>36</sup>.

Estos votos del interior fueron sumamente importantes, ya que los de las provincias del litoral y Córdoba estaban divididos casi por igual a favor y en contra. Como los diputados del interior no tuvieron una parte muy activa en los debates, un autor recientemente incurrió en el error de atribuir la aprobación de la reforma a los juaristas y pellegrinistas <sup>37</sup>. Sin los votos del interior, la reforma no podría haber sido aprobada.

El apoyo de las escasamente pobladas provincias del interior a la reforma, podría posiblemente explicarse por el hecho de que la lista incompleta se aplicaba sólo en elecciones en las que más de dos posiciones estaban en juego. Sin embargo, dada la historia de la preponderancia del poder ejecutivo de Argentina, no es sorprendente el que cualquier sección votara por la reforma del presidente. La fuerte resistencia a la ley en las zonas más densamente pobladas es lo que resta explicar. Como el hecho de mantener el poder en Buenos Aires era un asunto más complicado que en las provincias más pequeñas, los conservadores de Buenos Aires eran mucho más sofisticados en materia de organización que muchos de los

partidos oligárquicos del interior. Los conservadores continuaron ganando elecciones en la provincia de Buenos Aires cuando muchas provincias del interior habían caído bajo el control radical. Ugarte, importante dirigente conservador, fue por largo tiempo un opositor político de los autonomistas y modernistas y se había considerado a sí mismo como un candidato a la presidencia en 1910 <sup>38</sup>.

Los demócratas de Córdoba constituían otro partido político provincial que ejercía un considerable poder político mucho tiempo después de la reforma. Su apoyo a los propósitos del presidente se debe en parte a la destrucción causada por Figueroa Alcorta en aquella provincia del poder político del general Roca en 1908. Esta acción dejó a Córdoba bajo el control de individuos que simpatizaban más con la reforma y que eran más susceptibles a la influencia ejecutiva <sup>39</sup>.

La discusión "en particular" requirió de varias sesiones más. Gran parte fue rutina, pero el 1° de diciembre los opositores a la reforma aprovecharon las ausencias y deserciones en las filas de quienes apoyaban al Presidente y suprimieron el voto obligatorio <sup>40</sup>. Sin haberse efectuado ninguna otra modificación importante, los últimos artículos fueron aprobados el 20 de diciembre y el proyecto fue turnado al Senado.

El 30 de enero, aproximadamente cinco semanas después de recibir el proyecto de la Cámara de Diputados, el Senado inició la discusión de la reforma del presidente. El sentimiento público había decaído considerablemente para ese entonces, ya que mucha gente había empezado a pensar que la aprobación de la reforma podía darse por un hecho en forma anticipada <sup>41</sup>.

Gran parte del debate fue similar a lo que había tenido lugar en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el Senado carecía de oradores en favor de la reforma del calibre de Cárcano y Ayarragaray y gran parte del peso de la defensa recayó en Indalecio Gómez. El principal adherente del sistema uninominal fue Joaquín V. González, autor de la reforma de 1902 y quizá su proponente más sincero dentro de la oligarquía.

El comité de asuntos constitucionales del Senado estaba constituido por Pedro Olaechea y Alcorta, senador por Santiago del Estero; González, por La Rioja, e Ignacio Irigoyen por la provincia de Buenos Aires. Aun cuando ellos no estaban de acuerdo con el sistema electoral ni con el voto obligatorio, emitieron un despacho que se aproximaba a la versión del poder ejecutivo. A este despacho Irigoyen agregó una opinión disidente en favor del voto voluntario y González anexó una propuesta alternativa sobre el sistema de elecciones que especificaba el sistema uninominal en vez de la lista incompleta <sup>42</sup>.

Los discursos de apertura fueron emitidos por Olaechea y Alcorta e Ignacio Irigoyen. Presentando los acostumbrados argumentos en favor de la reforma y la lista completa, Olaechea y Alcorta intentó no ofender a los legisladores como Gómez lo había hecho en la Cámara de Diputados. Con extremo tacto puntualizó la necesidad de la reforma, sugiriendo que muchos otros países se veían acosados por el fraude electoral y que ninguna reforma por sí sola perfeccionaría los hábitos políticos argentinos en un período breve. Tanto las masas urbanas como las privilegiadas de la provincia de Buenos Aires y de la capital, según Olaechea y Alcorta, eran culpables de abstención y necesitaban la presión del voto obligatorio. La lista incompleta, predijo, conduciría a un decrecimiento de la violencia política y del fraude y estimularía el crecimiento de partidos basados en una ideología <sup>43</sup>.

El discurso de Ignacio Irigoyen fue extremadamente diferente en estilo y perspectiva. El argumentó que la lista completa era el único sistema constitucional y que las fallas de que adolecía la situación política podían atribuirse a la filosofía abstencionista adoptada por la oposición. La implementación de severas penalidades así como su estricta observancia como sentencia por incurrir en abusos electorales, fueron los medios propuestos por Irigoyen como una solución al problema del fraude electoral. En la opinión de Irigoyen, el voto obligatorio no sacaría de su letargo a las clases altas, las cuales podrían eludir su responsabilidad y sí alentaría la corrupción y el fraude al otorgar poder sobre extensas masas populares a las autoridades electorales <sup>44</sup>.

No deseando comenzar su discurso tarde aquel día, González decidió esperar hasta la siguiente sesión. El 1° de febrero presentó una larga defensa de la reforma y principalmente del sistema unipersonal. González estaba sinceramente preocupado por la creciente insatisfacción evidente entre amplios sectores organizados de la población. Tal vez él podría ser descrito en forma más adecuada como un paternalista progresista que reconocía los excesos de las clases altas argentinas, a través de sus relaciones con los crecientes grupos urbanos, pero que sentía que la oligarquía tenía una obligación: "... contener y dirigir esas ideas y anhelos de una clase tan numerosa y tan influyente en la vida de la sociedad y ... curarlas si adoptasen formas morbosas y anormales" <sup>45</sup>.

González al apoyar el sistema unipersonal, encomió el voto obligatorio y atribuyó la abstención y la indiferencia al temor de violencia y a la convicción de que, al final, el fraude dominaba todo. Al enumerar las deficiencias electorales y políticas de la Argentina, fue particularmente severo con respecto a las frecuentes amnistías a través de las cuales los

revolucionarios y violadores de la ley electoral eran absueltos de culpa. Sin embargo, él admitió que los revolucionarios políticos a menudo alcanzaban sus puestos porque la acción cívica era ineficaz ante una oligarquía firmemente establecida y corrupta.

Habiendo definido su oposición a los abusos electorales comunes en la Argentina y su aprobación de la reforma en general, posteriormente el senador por La Rioja aconsejó la adopción del sistema unipersonal. Impartió una nueva dimensión a la cuestión constitucional al declarar que las elecciones llevadas a cabo dentro de cualquier sistema de lista eran inconstitucionales, por no cumplir con la provisión de que los diputados debían ser elegidos por elecciones directas <sup>46</sup>.

A tal punto, no habiendo concluido con sus argumentos y en vista de que era tarde, González decidió continuar al día siguiente, o sea el 2 de febrero. En esa fecha, González atacó los sistemas de lista porque contribuían al oficialismo, al proporcionar al partido vencedor una mayoría posiblemente superior a su actual fuerza numérica, desalentando así el interés popular en las elecciones <sup>47</sup>.

A vía de respuesta, Indalecio Gómez, Ministro del Interior, expresó su acuerdo con las declaraciones formuladas por González en cuanto a la necesidad de una reforma. Sin embargo, hizo notar que el oficialismo no había disminuido en lo más mínimo en las provincias donde la elección por circunscripciones había sido implantada. Gómez puntualizó que el sistema unipersonal creaba distritos artificiales y fomentaba el estilo del acuerdo en política, tan perjudicial a la estructura del partido. Expresó el temor de que los dirigentes políticos locales en la Argentina pudieran aislar efectivamente sus localidades de las corrientes principales de los movimientos políticos.

Posteriormente, el Ministro del Interior intentó poner en duda la constitucionalidad del sistema unipersonal al interpelar si éste cumplía con el requerimiento de que las provincias fueran consideradas distritos electorales de un solo estado. Además, denunció que el sistema unipersonal, al dividir las provincias argentinas, era un ataque a su autonomía tradicional y convocó a los senadores, como protectores de esa autonomía, a rechazar el sistema de circunscripción.

Lo estipulado en el artículo 37 de la Constitución argentina, relativo a que la elección debe ser efectuada por pluralidad, fue interpretado por Gómez como significando que debían adjudicarse al partido pluralista la mayoría de las bancas. De este modo él eliminaba los sistemas proporcionales e indicó que la lista incompleta era el único medio que efectivamen-

te garantizaba la representación minoritaria. Gómez predijo que la adopción de la lista incompleta significaría el fin de tres características de la política argentina particularmente negativas: (1) la manipulación de las elecciones por parte de los gobernantes; (2) la tendencia a considerar la acción de las minorías como el factor principal del desorden; y (3) la política de acuerdos, o tratados, por medio de la cual las minorías eran comprometidas e integradas dentro de la mayoría <sup>48</sup>.

Cuando Gómez abandonó el estrado, fue inmediatamente atacado por Ignacio Irigoyen, senador por Buenos Aires, quien expresó que aun cuando el primero se había esforzado por infundir dudas acerca de la constitucionalidad del sistema unipersonal, no había establecido que la lista incompleta fuese constitucional. El Ministro del Interior respondió a Irigoyen argumentando que la cláusula de la Constitución sobre la elección por pluralidad tenía como propósito crear mayorías efectivas y que la lista incompleta, al dar por hecho una mayoría al grupo con pluralidad, se apegaba por completo a la Constitución <sup>49</sup>.

El último orador fue un oponente más de la reforma del presidente, Pedro Echagüe, de Santa Fe. En un divagante y poco preciso discurso, declaró que la lista incompleta era inconstitucional y que las malas prácticas electorales derivaban del hecho de que gran número de personas era incapaz de ejercer inteligentemente sus funciones cívicas <sup>50</sup>.

Los votos claves para los artículos específicos de la reforma fueron emitidos el 3 de febrero. Después de un discurso de Olaechea y Alcorta quien simplemente reiteró su posición en favor de la reforma, de un intercambio de poca relevancia entre Villanueva y Gómez acerca de la participación en las elecciones de 1902 y 1910 y de una declaración de Echagüe en cuanto a que él votaría por el sistema unipersonal, el proyecto en general fue aprobado <sup>51</sup>.

Durante el transcurso de la discusión en particular se decidieron dos problemas mediante votación nominal. El voto secreto obligatorio fue aprobado por 13 votos contra 6 y la lista incompleta por 10 contra 9, un margen de mayoría extremadamente estrecho <sup>52</sup>. Un análisis de esta votación revela que el presidente contaba con un sólido contingente de diez senadores quienes votaron afirmativamente sobre ambos asuntos. Un grupo igualmente fuerte se opuso a la propuesta presidencial en las dos cuestiones. Tres senadores dividieron sus votos, declarándose en favor del voto secreto obligatorio y en contra de la lista incompleta.

De los diez senadores que apoyaban al presidente, siete habían sido electos en 1910 y tres pertenecían a la clase de 1907. Asimismo, de los

seis senadores en contra de la reforma y de los tres que dividieron sus votos, tres habían asumido sus cargos en 1904, uno en 1905, dos en 1907, dos en 1910 y uno en 1911. Por lo tanto, es claro que la oposición derivó gran parte de su fuerza de los senadores elegidos antes de la caída política del general Julio Argentino Roca en 1908. Por el contrario, los senadores que favorecían la reforma habían sido electos más recientemente y tenían vinculaciones más estrechas con el presidente.

Las modificaciones en los otros artículos fueron mínimas y el 13 de febrero el proyecto fue enviado nuevamente a la Cámara de Diputados, donde una mayoría de 40 votos aceptó la aprobación del voto obligatorio por parte del senado. En consecuencia, la reforma presidencial se convirtió en ley sin modificaciones mayores, a tiempo para las elecciones de marzo en Santa Fe.

La aprobación de la ley Sáenz Peña se debió en gran parte al auspicio y la influencia ejecutiva. El presidente recibió el apoyo de aquellos miembros del Congreso que consideraban que proporcionar a los partidos populares una oportunidad de ganar poder político era un precio insignificante a pagar por la neutralización de la enardecida situación política que prevalecía en esa época. Sus oponentes no estaban dispuestos a enfrentar los riesgos que involucraban los cambios propuestos y los combatieron acerbamente.

El sugerir que los grupos en contra de la reforma tenían una visión más realista de la fuerza radical y socialista que la de sus colegas quienes se inclinaban a la reforma es tentador, pero la evidencia resultante de los debates indicaba que tanto los seguidores como los enemigos de la reforma presidencial consideraban a los partidos populares como un grupo minoritario que resultaría el beneficiario de la representación minoritaria garantizada. Es interesante el hecho de que únicamente un reducido número de legisladores apoyaron la lista completa, la cual a través de procedimientos electorales adecuados les podría haber destituido del poder en algunas provincias. Sin embargo, la lista incompleta salvaguardó a los conservadores de provincia de ser ignorados políticamente durante los catorce años de gobierno radical<sup>53</sup>.

Los gobiernos de Sáenz Peña y de la Plaza, aunque no genuinamente populares, accedieron en forma entusiasta a la demanda popular por adoptar procedimientos electorales reformados. Esta reacción ocasionó el término de una era de dominación conservadora y coadyuvó al inicio de un período caracterizado por un estilo político más abierto y popular.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Las leyes 8129 y 8130 renovaron los sistemas de enrolamiento y registro, ligando la información del servicio militar con la lista civil en un esfuerzo por reducir el fraude. Fueron discutidas y aprobadas con mínima oposición en junio de 1911.
- (2) CARCANO, Miguel Angel. *Ensayo histórico sobre la presidencia de Roque Sáenz Peña*, en **Historia argentina contemporánea**. Academia Nacional de Historia (Buenos Aires, 1965), I, Parte II, p. 164.
- (3) República Argentina. Congreso Nacional, Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones 1911** (Buenos Aires, 1912) III, p. 117. De aquí en adelante citado como **Diputados, Diario**.
- (4) **Ibíd.**, p. 107.
- (5) MACDONALD, Austin F. **Government of the Argentina Republic** (New York, 1942), pp. 95-114.
- (6) PICCIRILLI, Ricardo; ROMAY, Francisco L. y GIANELLO, Leoncio. **Diccionario histórico argentino**. (Buenos Aires, 1953), pp. 598-599.
- (7) Es interesante el hecho de que, aunque era un oponente a la lista incompleta de Sáenz Peña, Julio Costa había sido uno de los modernistas de los comienzos de la década del 90.
- (8) **Diputados, Diario**. 1911, III, p. 131.
- (9) CARCANO, p. 165.
- (10) **Diputados, Diario**. 1911, III, p. 131.
- (11) **Ibíd.**, pp. 124-132.
- (12) **Ibíd.**, pp. 132-136.
- (13) Aun cuando Gómez podía irritar incluso a sus amigos en la Cámara, como en este caso, aparentemente él era muy persuasivo en privado. Un observador contemporáneo hizo notar que durante el mes de octubre Gómez había estado persuadiendo en privado a los diputados de apoyar la lista incompleta. Véase **Revista argentina de ciencias políticas**, No. 14, 12 XII, 1911. El poder persuasivo de Gómez se debía en gran medida a la influencia de Sáenz Peña en la Cámara. Un comentarista de **La Nación** analizó cáusticamente la situación con estas palabras: "Muchos votos tendrá el ministerio en la Cámara, pero pocas convicciones". Véase Cárcano, p. 166.
- (14) **Diputados, Diario**. 1911, II, pp.153-158.
- (15) **Ibíd.**, p. 159.
- (16) **Ibíd.**, pp. 159-162.

- (17) **Ibíd.**, pp. 164-172.
- (18) **Ibíd.**, p. 173.
- (19) **Ibíd.**, p. 175.
- (20) **Ibíd.**, pp. 172-178.
- (21) **Ibíd.**, p. 175, **Diputados, Diario** 1911, I, pp. 310-313.
- (22) **Diputados, Diario**. 1911, III, pp. 180-192.
- (23) **Ibíd.**, pp. 197-199.
- (24) **Ibíd.**, pp. 200-220.
- (25) **Ibíd.**, pp. 221-232.
- (26) **Ibíd.**, pp. 232-252.
- (27) **Ibíd.**, pp. 256-261.
- (28) **Ibíd.**, pp. 261-272.
- (29) **Ibíd.**, pp. 272-284.
- (30) **Ibíd.**, pp. 286-305.
- (31) **Caras y Caretas**. Dic. 2, 1911.
- (32) **Diputados, Diario**. 1911, III, pp. 311-321.
- (33) **Ibíd.**, pp. 322-330.
- (34) **Ibíd.**, pp. 331-335.
- (35) **Ibíd.**, pp. 336-338.
- (36) **Ibíd.**, pp. 338.
- (37) RAMOS, Jorge Abelardo, **Revolución y contrarrevolución en la Argentina**. (Buenos Aires, 1965), II, pp. 142-143.
- (38) Un relato detallado, aunque un tanto parcial, de las actividades conservadoras durante este período está incluido en José Arce, **Marcelino Ugarte 1855-1925**. (Buenos Aires, 1959).
- (39) CARCANO, pp. 148-149.
- (40) **Diputados, Diario**. 1911, III, p. 538.
- (41) CARCANO, p. 168.

- (42) República Argentina. Congreso Nacional, Cámara de Senadores. **Diario de sesiones** 1911 (Buenos Aires. 1912). II, pp. 241-264. De aquí en adelante citado como **Senadores, Diario**.
- (43) **Ibíd.**, pp. 265-273.
- (44) **Ibíd.**, pp. 273-279.
- (45) Joaquín V. González. **El juicio del siglo**. (Buenos Aires, 1913), pp. 251-253.
- (46) **Senadores, Diario**, 1911, II, pp. 285-297.
- (47) **Ibíd.**, p. 301.
- (48) **Ibíd.**, pp. 312-320.
- (49) **Ibíd.**, p. 321.
- (50) **Ibíd.**, pp. 322-326.
- (51) **Ibíd.**, pp. 328-344.
- (52) **Ibíd.**, pp. 347-351.
- (53) Cabe notar que la lista incompleta favoreció a los conservadores en la elección presidencial de 1916. Ganaron más votos electorales en las provincias populosas que los que perdieron en el interior. Irigoyen ganó la elección con 152 votos electorales; bajo la lista completa habría recibido 162.