

Comunicaciones

EL VOTO COMO MEDIDA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA ARGENTINA (1853-1930)

HORACIO DANIEL ROSATTI*

I. Marco teórico

I.1. Clasificación del voto según su renunciabilidad y disponibilidad

Desde el punto de vista de su **renunciabilidad** puede distinguirse el voto facultativo del voto obligatorio. En el primer caso el titular puede ejercitar su derecho o no hacerlo, tal como ocurre con otras tantas prerrogativas (asociarse con fines útiles, comerciar, etc.). En el segundo caso, al par que un derecho, el voto es un deber, circunstancia que ha llevado a cierta doctrina a considerar su ejercicio como una función, en la medida en que su titular, al sufragar, permite la constitución y el desenvolvimiento de las instituciones estatales.⁽¹⁾

Desde el punto de vista de su **disponibilidad** puede hablarse de voto transferible y de voto intransferible. En el primer caso la capacidad de maniobra de su titular no se vincula a la posibilidad de ejercitar o no su derecho (o derecho-deber) sino que involucra la de transferirla libremente a la comunidad por intermedio de mecanismos individuales (inter-subjetivos) o supraindividuales (anónimos). En el segundo caso se asume que esta prerrogativa está indisolublemente ligada a su titular, pudiendo eventualmente aceptar que el mismo la ejercite o la renuncie, pero no que trasponga su ámbito de acción.

* Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

1.2. Combinación de clasificaciones (Las cuatro situaciones posibles)

Combinando las dos clasificaciones antedichas, tendríamos las siguientes cuatro situaciones:

- Situación 1 (en lo sucesivo, también S.1): voto facultativo y transferible
- Situación 2 (en lo sucesivo, también S.2): voto facultativo e intransferible
- Situación 3 (en lo sucesivo, también S.3): voto obligatorio e intransferible
- Situación 4 (en lo sucesivo, también S.4): voto obligatorio y transferible

Asumiendo que estas cuatro situaciones pueden compatibilizarse con alguna forma de democracia (acaso agotan, desde el solo punto de visto electoral, las formas posibles de democracia), en la medida en que aun en la hipótesis mínima cada ciudadano puede disponer de una razonable cuota de decisión política (decimos disponer porque de este modo comprendemos tres posibles situaciones, vgr.: usarla, no usarla o transferirla), denominaríamos a las democracias emergentes de cada sistema de votación del modo siguiente:

Democracia de mercado para reflejar la situación 1, en la medida en que se consideraría al voto ciudadano como un elemento incorporado a la oferta y la demanda de bienes dentro de un ámbito de relaciones interpersonales;

Democracia libertaria para reflejar la situación 2, en la medida en que esta alternativa maximiza las posibilidades de decisión política individual en un marco de responsabilidad no transferible;

Democracia solidaria para reflejar la situación 3, en la medida en que se potencia la igualdad de oportunidades políticas, ligando la decisión individual con el destino colectivo;

Democracia colectivista para reflejar la situación 4, en la medida en que obliga a la participación de todos pero asumiendo el valor del resultado de conjunto una significación más importante que las preferencias individuales.

1.3. Las cuatro situaciones posibles frente a la autonomía de decisión

Si analizamos las cuatro diferentes situaciones con el parámetro de la autonomía o libertad individual para tomar decisiones que cada una de ellas propicia, valorando con un signo positivo (+) y un número uno (1) a cada chance que la situación permite si se aplica en su extremo, tendríamos los siguientes resultados:

S.1 = +2, porque permite elegir entre votar o no votar (+1) y permite elegir entre transferir o no transferir el voto (+1).

S.2 = +1, porque permite elegir entre votar o no votar (+1), pero no permite elegir entre transferir o no transferir el voto (0).

S.3 = 0, porque no permite elegir entre votar o no votar (0) y tampoco permite elegir entre transferir o no transferir el voto (0).

S.4 = +1, porque no permite elegir entre votar o no votar (0), pero permite elegir entre transferir o no transferir el voto (+1).

1.4. Las cuatro situaciones posibles frente a la participación política

Si analizamos las cuatro diferentes situaciones con el parámetro de la participación política igualitaria, valorando con un signo negativo (-) y un número uno (1) a cada chance que la situación malogra si se aplica en su extremo, tendríamos los siguientes resultados:

S.1 = -2, en la medida en que el titular de un voto lo resigne (-1) y lo transfiera a otro que ve duplicada su chance participativa (-1) con relación a un él mismo (en su situación original) o a tercero que no ha transferido ni recibido por transferencia su (una) oportunidad política.

S.2 = -1, en la medida en que el ciudadano resigna su derecho de voto (-1) pero no se lo adjudica a un tercero (0), que por tanto no ve modificada su situación participativa original.

S.3 = 0, en la medida en que el ciudadano no puede resignar su derecho a participar (0) ni adjudicárselo a un tercero (0) que, a su vez, comparte su mismo status.

S.4 = -1, en la medida en que la capacidad participativa de un ciudadano no puede resignarse (0), pero sí —por transferencia— aumentar la chance original de un tercero.

1.5. Combinaciones

Si ahora comparamos los resultados obtenidos por las cuatro situaciones posibles según los dos parámetros planteados precedentemente (libertad de elección e igualdad participativa) advertimos que la resultante de combinarlos arroja para cada situación una suma 0. Repasemos:

S.1: +2 y -2, respectivamente.

S.2: +1 y -1, respectivamente.

S.3: 0 y 0, respectivamente.

S.4: +1 y -1, respectivamente.

¿Qué conclusión se obtiene de esto? Entre tantas otras, la reafirmación de que las cuatro situaciones posibles son "situaciones democráticas", pues combinan con resultado equilibrado (aunque el modo de llegar al equilibrio sea diferente en cada una de ellas) los valores libertad e igualdad.

Y bien se sabe que el desafío clásico y contemporáneo de la democracia consiste en resolver —en cada tiempo y lugar concretos— las contradicciones que se plantean entre la simultánea maximización de la libertad y la igualdad.

1.6. Presunción de calidad de las decisiones políticas

No sería desacertado considerar que las cuatro situaciones posibles descritas precedentemente pueden ser encuadradas dentro de otros dos criterios, ahora vinculados con la 'ratio' que promueve y concreta la construcción de las verdades o, más modestamente, las decisiones políticas.

Las situaciones 1 y 2 pueden encasillarse dentro de un criterio que considera al interés como medida (directamente proporcional) del conocimiento político. Se razona vinculan-

do al interés con el conocimiento o, mejor aún, asociando a la falta de interés con el desconocimiento.

En la situación 1 el interés puede tener un reconocimiento extra (un plus), con la posibilidad de desplazar el voto desde los desinteresados hacia los interesados.

En la situación 2 es la falta de interés la que puede reflejarse estadísticamente por medio de la abstención, que se congela por la prohibición de desplazamiento del voto.

La condición o presupuesto de funcionalidad de este esquema que vincula al conocimiento y decisión políticos con el interés puede resumirse en la siguiente expresión: se puede o no participar de la votación (conforme se tenga o no interés), pero el que no participa está obligado a aceptar los resultados de la votación.

Las situaciones 3 y 4 pueden encasillarse dentro de un criterio que considera a la participación como medida (directamente proporcional) del conocimiento político. Se razona vinculando a la participación con el conocimiento o, mejor aún, asociando a la falta de participación con el desconocimiento.

En la situación 3 hay un reconocimiento a la igualdad potencial que se aloja en cada ciudadano para conocer o construir las verdades políticas.

En la situación 4 hay un reconocimiento al conjunto de la sociedad (en realidad al conjunto de los electores) como sujeto constructor de las verdades políticas, más allá de los desplazamientos internos (transferencia de votos).

La condición o presupuesto de funcionalidad de este esquema que vincula al conocimiento y decisión políticos con la participación y que —en términos generales— se ha rotulado como constructivismo,⁽²⁾ puede resumirse con la siguiente argumentación: todos deben participar; la mayoría debe tomar las decisiones (porque estadísticamente es más probable que al ser más los que piensan igual estén más cerca de la verdad y más lejos de la ignorancia que aquellos que —en igualdad de condiciones— sostienen un pensamiento minoritario). Pero la consecuencia inevitable de esta conclusión es que las minorías deben ser respetadas, porque es igualmente cierto que las verdades políticas han cambiado con el transcurso del tiempo y lo que en ciertas ocasiones fue pensamiento minoritario después se transformó en la voz de la mayoría.

II. El caso argentino

II.1. Primer período (Desde la sanción de la Constitución hasta la Ley Sáenz Peña)

A. La legislación

Puede decirse que, técnicamente, la legislación argentina nunca previó un voto impersonal o transferible, dado que en todos los casos —desde la vieja Ley Nº 140 del año 1857 en adelante— se estipuló explícitamente que el voto era personal. No obstante, su carácter no secreto —también explícito en las leyes del primer período— y la falta de garantías judiciales para el debido respeto de la voluntad del sufragante (cuanto menos hasta 1903, año en el cual se establece la prohibición legislativa de la compra y venta de votos y se introduce el amparo electoral), diluye ciertamente aquella ligazón que el legislador formula entre la intención de voto de un sufragante y su manifestación explícita concreta.

Desde la organización constitucional del país hasta 1912, año en el que se establece el voto secreto y obligatorio (con las observaciones que más adelante haremos), se sancionan

las siguientes leyes de contenido electoral: Ley N° 140 de 1857, Ley N° 207 de 1859, Ley N° 75 de 1863, Ley N° 623 de 1873, Ley N° 893 de 1877, Ley N° 4161 de 1903 (y sus modificatorias N° 4578 de 1905, 4719 de 1905, 6750 de 1909) y Ley N° 8130 de 1911.

De todas ellas puede decirse que establecen el voto facultativo, personal y no secreto.

La **no obligatoriedad** del sufragio se revela en la medida en que el padrón de votantes o Registro Cívico se realiza —hasta 1903— con la inscripción **voluntaria** de quienes componen un universo poblacional amplio y, en todo este período, por la carencia de sanciones para la hipótesis del no ejercicio del voto, que siempre es asumido como un derecho pero nunca como un deber.

Las únicas excepciones a la instrumentación de este registro cívico confeccionado laboriosamente ad-hoc como padrón electoral lo marcan la Ley N° 207 de 1859 que remite —como condición para ejercer el derecho electoral activo— a quienes estén en ejercicio de la ciudadanía según la ley del 7 de octubre de 1857 y la Ley N° 8130 —ya en los albores de la Ley Sáenz Peña— que manda la confección del padrón electoral sobre la base del Registro de Enrolamiento General habido por el Ministerio de Guerra.

A partir de 1873 el Registro Cívico tiene una vigencia específica: cuatro años por la Ley N° 623 (Artículo 2); también cuatro años por la Ley N° 893 (Artículo 2); y dos años por la Ley N° 2742 de 1890 (Artículo 1). A partir de la Ley N° 4161 de 1903 el Registro Cívico es permanente, ampliándose cada cinco años (Artículo 24) y los electores son visitados en su domicilio por los inscriptores, no pudiendo aquellos negarles los datos para conformar el Registro (Artículo 33), bajo las penalidades que la misma ley establece (Artículo 104, inciso 3 y Artículo 105, inciso 1). En 1903, la Ley N° 6015 vuelve al criterio de vigencia temporal fija, mandando a confeccionar un nuevo Registro o padrón cívico en toda la república que tendrá una vigencia de cinco años (Artículo 2).

El carácter **personal** del voto luce explícito en todas las legislaciones electorales nacionales previas a la Ley N° 8871 del año 1912, que por tanto —en esta materia— recoge una larga tradición normativa. La disposición se lee en el Artículo 25 de la Ley N° 140 de 1857, Artículo 9 de la Ley N° 207 de 1859, Artículo 26, inciso 6), de la Ley N° 75 de 1863, Artículo 28, inciso 6), de la Ley N° 623 de 1873, Artículo 29, inciso 5), de la Ley N° 893 de 1877 y Artículo 11 de la Ley N° 4161 de 1903.

El carácter **no secreto** del voto está consagrado en todas las normas electorales argentinas hasta la llamada Ley Sáenz Peña. Así, el Artículo 24, incisos 2 y 3, de la Ley N° 140 prevé el voto verbal o escrito: en el primer caso se repite por el sufragante en alta voz y en el segundo en la misma forma por alguno de los escrutadores. Una norma similar se lee en la Ley N° 207 del año 1859 (Artículo 8, incisos 2 y 3); Ley N° 75 de 1863 (Artículo 26, incisos 6 y 7).

Las Leyes N° 623 de 1863 y N° 893 de 1877 prevén el voto no secreto, pero sólo escrito (Artículo 24 y 25, respectivamente). Pero la Ley N° 4161 de 1903 vuelve al sistema verbal o escrito (Artículo 73, inciso 2). La Ley N° 4719 de 1905 constituye un avance notorio en la marcha por el voto secreto, en la medida en que —si bien no asegura el anonimato del sufragante ya que él debe acudir con la boleta en donde manifiesta su preferencia y no existe cuarto oscuro— preserva manifiestamente su pudor. Las cláusulas más significativas en este aspecto preceptúan que el votante debe entregar al presidente de mesa “una boleta en papel blanco, impresa o manuscrita doblada en cuatro, y que exprese la o las personas por quien vota” (Artículo 3, inciso 1). A su turno, el presidente de la mesa “previa comprobación de identidad del elector... rubricará exteriormente el boletín del voto y lo depositará en la urna que al efecto estará colocada sobre la mesa” (Artículo 3, inciso 2). Finalmente, las

planillas de la mesa de votación en las que se asientan los sufragios contienen datos objetivos de los que no se desprende el sentido de votación de los electores (Artículo 2), modificándose el temperamento de leyes anteriores por las que se mandaba insertar en las planillas de mesa el dato concreto de por quién había votado cada elector (Ley Nº 4161, Artículo 66).

B. Sociología electoral

a. Los niveles reales de participación

Procurar desentrañar el número real de participantes en los comicios nacionales realizados entre 1853/60-1912 es una tarea harto difícil, para no decir imposible. Ello así por las siguientes causas:

1º) Porque el universo electoral (aquellos que podían legalmente votar) era notoriamente reducido con relación al total de la población. Afirma Germani que un hecho esencial de aquella época "es que durante treinta o cuarenta años las personas nacidas en el extranjero eran mucho más numerosas que las nacidas en el país. Si tenemos en cuenta los efectos de la doble concentración —geográfica y por edades— y observamos cuál era la proporción de extranjeros en aquellas categorías que más significado tienen para la vida política (adultos, varones de más de 20 años), y en las zonas centrales (capital y provincias del litoral), descubrimos el hecho extraordinario de que tal proporción alcanzaba entre el 50 y el 70%".

"En términos electorales esto significaba, por lo pronto, que justamente donde mayor importancia podía tener la participación en el voto, entre el 50 y el 70% de los habitantes se hallaba al margen de su ejercicio legal. En cifras absolutas, por ejemplo, en 1895, de los 216.000 habitantes varones de la ciudad de Buenos Aires, solamente 42.000 eran argentinos nativos (y los naturalizados alcanzaban a menos del 2%). En esa misma fecha, en las provincias litorales (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Entre Ríos), sobre 600.000 varones adultos, 287.000 podían eventualmente tener derecho al voto, como nativos".⁽³⁾

2º) Porque, tal como se ha señalado precedentemente, la nota dominante durante el período bajo análisis para la determinación del universo electoral era la confección de un Registro Cívico, con inscripción voluntaria por parte de los interesados.

3º) Porque la información estadística nacional del período es parcial e incompleta.⁽⁴⁾

Así, si tomamos los registros de la elección más importante (presidente y vice de la Nación), advertimos —a título de ejemplo— las siguientes irregularidades: hasta 1880 la ciudad de Buenos Aires no constituye un distrito diferenciado para la elección de autoridades nacionales; hasta 1862 no se realizaron elecciones de primer grado en Buenos Aires; en los comicios de 1854 no hay constancias de la elección de primer grado en Santiago del Estero y Tucumán; en los comicios de 1862 no hay constancia de la elección de primer grado en Catamarca; en el escrutinio de los comicios de 1868 no llegaron las actas de Corrientes y Tucumán.

4º) Porque las escasas cifras totales disponibles en materia de participación en elecciones nacionales están incididas —en porcentajes que difícilmente puedan descifrarse hoy— por distintos tipos de fraude,⁽⁵⁾ tal como se describirá más adelante.

Las circunstancias antedichas (una minoría de la población adulta figura en el padrón electoral; de ellos vota el que quiere; la información de los comicios es insuficiente y existen presunciones vehementes de su irrepresentatividad) tornan aconsejable explorar otros caminos para intentar comprender "qué ocurría realmente" en aquella época.

Para ello hemos de recurrir a la literatura.

b. El retrato de la literatura costumbrista

La literatura nacional costumbrista de fines del siglo XIX y principios del siglo XX refleja la "realidad electoral".

Los relatos documentan situaciones que desafían y/o contradicen la legislación vigente, de la que diéramos cuenta precedentemente. Entre los escritores costumbristas de la época, sobresale Roberto J. Payró. Veamos su testimonio:

b.1. *Pago chico*. Escrito por Payró y publicado en 1908, *Pago chico* es un cuento (un conjunto de pequeños cuentos) que refleja las costumbres de un pueblito rural de la Provincia de Buenos Aires (probablemente Bahía Blanca a principios del siglo XX).

En sus páginas se describe la presión que las autoridades ejercen sobre el electorado, induciéndolo a votar al candidato oficialista (Capítulo XXII: "Libertad de sufragio"), el empleo de la violencia para evitar que los opositores lleguen a la mesa de votación (Capítulo V: "La elección municipal"), la trampa de figurar en dos listas diferentes (fingiendo una oposición que no es tal) para sumar mayor cantidad de votos (Capítulo V: "La elección municipal"), la técnica oficialista de tentar y/o "comprar" a la oposición, llevándola al gobierno para luego desprestigiarla (Capítulo XIII: "El caudillo"), etc.

Algunos párrafos merecen ser transcritos por su contundencia. Así, nos enteramos de la sistemática violación de la prohibición de expender bebidas alcohólicas los días de votación: "Habíase prohibido terminantemente el uso de bebidas alcohólicas a los paladines del libre sufragio; no necesitaban excitante alguno para el caso probable de tener que sacrificar sus vidas en el altar de la patria, y era menester, en cambio, que se mantuviera el mayor orden en el comité, para dar completo ejemplo de civismo y de austeridad de costumbres. Pero a duras penas se lograba que no se marcharan todos de una vez a tomar la mañana en el almacén de la esquina, y hubo que conformarse con una transacción: que fueran de a dos, cuando mucho de a tres, y que volvieran inmediatamente. El entusiasmo iba creciendo con esto".

"—¡Hay que tenerlos a sogá corta (decía Silvestre); si no, no pueden con el genio y rumbean p'a la borrachería!"

"Mientras estaban en el comité, los electores rondaban alrededor del asado, con el sólido apetito aguzado por las repetidas copas de 'mermú', afilándoseles los dientes y saliéndosele el cuchillo de la vaina. Y apenas podían entretener el ocio y el hambre con dicharachos y canchadas, haciendo esgrima a mano limpia".⁽⁶⁾

Otro párrafo nos ilustra sobre los casos de personas que votaban varias veces: "En el comicio reinaba, pues, la calma más absoluta, y los pocos votantes que en grupos llegaban de vez en cuando del comité de la provincia eran recibidos y dirigidos por Ferreiro, que los distribuía en las tres mesas para que depositaran su voto de acuerdo con las boletas impresas que él mismo daba al llegar al atrio. Los votantes, una vez cumplido su deber cívico, se retiraban nuevamente al comité, para cambiar de aspecto lo mejor posible, disfrazándose —el disfraz solía consistir en cambiar el pañuelo que llevaban al cuello, nada más— y volver diez minutos más tarde a votar otra vez como si fueran otros ciudadanos en procura de genuina representación".

"—¡No sé p'a qué hacen incomodar a esa gente! (exclamó uno de los escrutadores). Además de incomodarse ellos nos incomodan a nosotros, porque nos hacen perder tiempo;

la mayor parte ni siquiera sabe con qué nombre debe votar. Lo mejor es seguir copiando derecho viejo del padrón, sin tanta historia”.

—Tiene razón, amigo (exclamó Ferreiro), tiene mucha razón. Voy a dar orden de que no vengan más”.

“Y desde ese momento cesó la procesión de comparsa hecha a modo de los desfiles de teatro en que los que salen por una puerta entran en seguida por la otra, después de cambiar de sombrero o de quitarse la barba postiza. Los escrutadores pudieron entonces copiar descansadamente el padrón, y así lo hicieron hasta la hora de almorzar”.⁽⁷⁾

La técnica de vaciar o volcar el padrón de la lista oficialista en las planillas de votación sin que la gente sufrague parecía ser también moneda corriente: “Las elecciones de ayer han pasado tan tranquilas, que ni mesas se instalaron en el atrio, ¡date cuenta!”

“Los escrutadores no se acordaron de la votación hasta que Bustos, el secretario de la Municipalidad, les llevó las actas fraguadas en casa de Ferreiro, para que las firmaran y mandarlas después a la capital. Dicen que uno le dijo: ¡No se apure tanto, amigo! ¡Si las elecciones son el domingo que viene!”.

“Y lo mejor es que Bustos se quedó en la duda y corrió a consultarlo a Ferreiro, que, a la noche, lo contaba en el club, riéndose a carcajadas”.

“Total: sin que nadie se moviese de su casa, sin gastar un centavo, hubo mil doscientos votantes por la lista del gobierno, lo que da a Pago Chico una enorme importancia política”.

“Así se hace patria”.⁽⁸⁾

El carácter minoritario (y exclusivamente masculino) de la participación electoral se refleja en el párrafo siguiente: “... la calle polvorienta, abrasada por un sol de fuego aunque ya estuviesen en el final del mes de marzo, barrida de vez en cuando por una racha ardiente como salida de un horno, estaba desierta, completa, implacablemente desierta, y sobre ella se cernía el sepulcral silencio de los días de elecciones, en que las mujeres se encierran a rezar, apenas salen su padre, su marido o su hijo en dirección al comité o al atrio, y en que la mayoría de los hombres, por no hacer que recen de miedo sus mujeres, sus hijas o sus madres, se encierran con ellas, no porque teman los tumultos con tiros y tajos, sino simplemente por compasión hacia las desgraciadas, y por no darles tan pésimo rato”.⁽⁹⁾

b.2. *Divertidas aventuras del nieto de Juan Moreira*. Escrita por Payró y publicada en 1910, esta novela describe los entretelones de la política criolla en el tiempo del centenario, encarnada por un pícaro personaje de pueblo que va abriéndose camino en Buenos Aires a base de engaños y traiciones.

En varios pasajes, el personaje central de la novela describe el modelo comicial de la época que denomina “elección canónica”. Una “elección canónica” es aquella en la que la oposición no puede intervenir, salvo para protestar los comicios ante escribano público “sin más resultado que dejar un documento para la historia, que probablemente no lo utilizará jamás”.⁽¹⁰⁾

¿Cómo se consigue el resultado esperado en una elección canónica? “Pues muy sencillamente”, dice el autor. “Preparándolo todo con tiempo, el padrón y el registro cívico, sorteando las mesas de modo que los escrutadores fueran nuestros y contando con los jueces provinciales o federales para el posible caso de un juicio. En aquella época no hubo sino un juez que se atreviera a desafiar al poder, pero su derrota fue completa, por el momento, aunque hoy todos los consideramos como ejemplarísimo y muchos hayamos contribuido a perpetuar en el mármol su memoria”.⁽¹¹⁾

II.2. Segundo período (Desde la Ley Sáenz Peña hasta el golpe de 1930)

A. La legislación⁽¹²⁾

En parte por la presión de la resistencia pasiva yrigoyenista contra la realidad electoral imperante, en parte por sus propias convicciones participativas⁽¹³⁾ y en parte por la necesidad de resolver con cierta racionalidad conservadora la amenaza de un proceso que podía desencadenar en cambios más profundos, el Presidente Roque Sáenz Peña asume la necesidad de garantizar comicios transparentes y participativos como un verdadero programa de gobierno.

En diversas oportunidades manifiesta que no sólo se debe "garantizar el sufragio" sino también "crear el sufragante".⁽¹⁴⁾

La garantía del sufragio contiene un conjunto de obligaciones para el gobierno y se desgrana en los tres momentos vinculados al sufragio: antes de votar, mientras se vota y en el escrutinio.

Antes de votar la tarea de gobierno se proyecta en la conformación del universo electoral. Sáenz Peña propone que el padrón de votantes se realice sobre el registro de enrolamiento, para que las listas tengan objetividad y, a su turno, que se disponga un nuevo enrolamiento general para que nadie quede excluido.⁽¹⁵⁾

Durante el sufragio es preciso, según Sáenz Peña, asegurar la libertad personal del elector, la emisión conciente de su voto y preservar el secreto de su manifestación, porque —como ha dicho Sáenz Peña— el voto debe ser invisible "como el anillo de la fábula, lo que vale ceñir espesa venda sobre los ojos de la plutocracia, impidiéndole el examen de la mercadería... no se copia lo que no se ve y cuando se omite el buen precepto resulta lo que se afirma: que no se ha comprado nada, que si hubo algunos votos pagados no hubo votos vendidos".⁽¹⁶⁾

Con posterioridad al comicio el gobierno debe garantizar la perfecta verdad del escrutinio, para lo cual no ha de erigirse él mismo en fiscalizador sino confiar esa tarea a funcionarios del Poder Judicial.⁽¹⁷⁾

Si "garantizar el sufragio" es una tarea ímproba pero previsible, "crear el sufragante" resulta más ambicioso.

Con la convicción de que "... la presidencia no puede ni generar electores, ni inventar partidos, ni practicar garantías que nadie demanda o ejerce",⁽¹⁸⁾ Sáenz Peña se pregunta: ¿cómo generar las condiciones para crear el sufragante? Y responde: imponiendo, ministerio legis, el voto obligatorio y la representación de la minoría.

a. La obligatoriedad del voto

En los prolegómenos de la sanción de la Ley N° 8871 es posible advertir el dilema sobre la obligatoriedad y la disponibilidad del voto. Mientras Carlos Pellegrini afirma en la Cámara de Diputados de la Nación, en 1906, "¡no hay voto más libre que el voto que se vende!";⁽¹⁹⁾ Joaquín V. González aboga por el sufragio facultativo (porque si bien "el voto obligatorio se perfila en un horizonte deseable..., las condiciones sociales, la extensión del territorio y la dispersión de la población constituyen aún una valla infranqueable que hace inefectiva la sanción penal")⁽²⁰⁾ e intransferible.⁽²¹⁾

La tesis del voto obligatorio es defendida por el presidente Sáenz Peña en los siguientes términos: "La colectividad, que en sus instituciones arma al ciudadano con el derecho del voto, tiene a su vez el derecho de exigirle que no deje inactiva la facultad de votar, pues de

su buen o mal ejercicio depende el bien inapreciable de la administración del Estado. Sin la inercia egoísta de los más, jamás llegarían las minorías que se agitan en el seno de todas las naciones a poner en serios peligros al orden institucional o político, y aun los fundamentos del orden social. La coacción para procurar el sufragio, no puede, sin embargo, exceder de cierto límite; supuesto que no votar no es propiamente un delito, aunque sea una falta de civismo".⁽²²⁾

La ley electoral es finalmente aprobada el 10 de febrero de 1912, promulgada tres días después y publicada el 26 de marzo de ese año con el N° 8871, consagrando la tesis oficialista del voto obligatorio para las elecciones nacionales (Título Primero, Capítulo III, Artículo 6).

b. La representación de la minoría

La estrategia de Sáenz Peña en su afán de "crear al sufragante" no se agota con la consagración del voto "coactivo". El percibe que es igualmente necesario crear un sistema de partidos que garantice la competencia política y permita "producir las bases para una eficaz autoridad" al par que "definir las alternativas que puedan ser decididas por los procedimientos electorales", según ha definido Eckstein.⁽²³⁾ En esta dirección, Sáenz Peña razona, con sabiduría, que la asignación monopólica de las bancas públicas para el partido ganador desalienta esa competencia; si los partidos que pierden no obtienen ninguna recompensa, muy pronto desistirán de presentarse en los comicios diluyéndose el sentido de la obligatoriedad del voto, que —de constituir una posibilidad efectiva de participación transformadora— terminará por convertirse en un mero ejercicio refrendatario.⁽²⁴⁾

¿De qué forma entonces integrar a la minoría? Para responder a esta pregunta se presentan tres estrategias:

Joaquín V. González defiende el voto por circunscripciones uninominales, ya experimentado en elecciones a diputados nacionales en el país; la propuesta consiste en dividir el territorio en tantas jurisdicciones como cargos a elegir, resultando electo un postulante por cada circunscripción. El sistema, al par que auspiciar una mayor inmediatez entre elector y elegido, conlleva —desde una perspectiva de conjunto— un mosaico político, reforzando la chance de la oposición.

El diputado cordobés Julio A. Roca aboga por la adopción del sistema proporcional, que asigna las bancas en relación directa con el número de votos obtenidos por cada partido participante, reflejando en el parlamento la exactitud matemática del comicio.

Indalecio Gómez, Ministro del Interior de Sáenz Peña, defiende el sistema de lista incompleta. Los electores votan una boleta que contiene el cubrimiento de los dos tercios de los cargos totales. Quien gana la elección cubre esa proporción y el que sale segundo en la contienda cubre el tercio restante. No hay espacio para la representación de un 'tercer partido' ni para la pululación anárquica de caudillos locales carentes de un compromiso nacional, circunstancia ésta que preocupa al ministro Gómez.

Para Sáenz Peña, el sistema de lista incompleta es el que se compadece de mejor forma con la conformación de un sistema nacional de partidos estable, que otorgue permanencia a las reglas de juego políticas y posibilite, en caso de crisis, una alternancia no traumática.⁽²⁵⁾

En su mensaje de apertura del período ordinario de sesiones del Congreso, leído ante la Asamblea Legislativa Nacional el 12 de mayo de 1911, Sáenz Peña afirma: "La representación de las minorías no sólo traerá al gobierno el concurso solidario de todas las opiniones, sino que ha de crear en los partidos, contra la actuación transitoria, un interés directo y permanente. Las grandes agrupaciones habrán así de constituirse o de ampliarse, desenvolviéndose por acción propia, con caracteres verdaderamente orgánicos".

La ley electoral impulsada por el oficialismo consagra finalmente el sistema de lista incompleta.⁽²⁶⁾ En el Título Sexto, Capítulo Unico, Artículos 55 y 56 se estipula:

"Artículo 55: En las elecciones de electores de senadores por la Capital, diputados nacionales y electores de presidente y vicepresidente de la República, cada elector sólo podrá votar por las dos terceras partes del número a elegir en la elección ocurrente y, en caso de resultar una fracción de ese número, por un candidato más".

"Cuando se trate de elegir uno o dos diputados nacionales, cada elector podrá dar su voto a un número igual de candidatos".

"Si en una boleta se inscribieran más nombres que los que corresponde, sólo valdrá el voto para los primeros en el orden en que estén inscriptos, hasta completar el número legal".

"Si no fuera posible determinar ese orden, será nulo el voto en su totalidad".

"Artículo 56: A los efectos del artículo anterior, los electores podrán votar por los candidatos a elegirse de acuerdo con lo establecido en el cuadro siguiente:

Cuando se elija	1	podrá votarse hasta por	1
Cuando se elijan	2	podrá votarse hasta por	2
Cuando se elijan	3	podrá votarse hasta por	2
Cuando se elijan	4	podrá votarse hasta por	3
Cuando se elijan	5	podrá votarse hasta por	4
Cuando se elijan	6	podrá votarse hasta por	4
Cuando se elijan	7	podrá votarse hasta por	5
Cuando se elijan	8	podrá votarse hasta por	6
Cuando se elijan	9	podrá votarse hasta por	6
Cuando se elijan	10	podrá votarse hasta por	7
Cuando se elijan	11	podrá votarse hasta por	8
Cuando se elijan	12	podrá votarse hasta por	8
Cuando se elijan	13	podrá votarse hasta por	9
Cuando se elijan	14	podrá votarse hasta por	10
Cuando se elijan	15	podrá votarse hasta por	10
Cuando se elijan	16	podrá votarse hasta por	11
Cuando se elijan	17	podrá votarse hasta por	12
Cuando se elijan	18	podrá votarse hasta por	12

De acuerdo con lo establecido en el precedente cuadro, el Poder Ejecutivo de la Nación fijará en las convocatorias el número de diputados que corresponda votar a cada elector.

B. Sociología electoral

A partir de la Ley Electoral N° 8871, llamada Ley Sáenz Peña, la participación numérica de los ciudadanos en los comicios fue en aumento.

Si cotejamos los guarismos vinculados a un mismo tipo de elecciones, en donde se supone que el interés es relativamente constante, advertimos que —a valores absolutos— la

tendencia es creciente en términos de participación. Así, la elección presidencial del 2 de abril de 1916 que consagró a la fórmula Yrigoyen-Luna registró 745.825 sufragantes (sobre un padrón electoral de 1.188.904 inscriptos y sobre una población de 8.042.486 habitantes); la elección presidencial siguiente del año 1922, que consagró a la fórmula Alvear-González, registró un número cercano a los 830.000 votantes (que 'representaron' electoralmente a 8.913.824 habitantes); y la elección presidencial del 1 de abril de 1928, que consagró nuevamente a Hipólito Yrigoyen, ahora acompañado por Francisco Beiró, registró 1.411.775 sufragantes (que 'representaron' electoralmente a 10.639.338 habitantes).⁽²⁷⁾

Si cotejamos los guarismos de las elecciones para diputados nacionales en el período comprendido entre los años 1912 y 1930, la tendencia —aunque desapareja en su ritmo— tiene también, en valores absolutos, un signo creciente, según lo demuestra el siguiente cuadro:⁽²⁸⁾

Año	1912	1914	1916	1918	1920	1922	1924	1926	1928	1930
Total de votantes (en miles)	641	563	746	751	862	876	699	768	1462	1482

Pero si ahora nos preguntamos sobre la significación de estos guarismos en el total de la población, para encuadrar la respuesta sobre el eje 'participación - no participación' a partir de la Ley Sáenz Peña, caemos en la cuenta de que lo que a primera vista podría parecer una 'euforia electoral' debe finalmente encuadrarse en una escala mucho más modesta.

Considerando que en el período bajo examen (1912-1930) el porcentaje de inmigrantes sobre la población general del país fluctuó entre el 20% y el 30% (debe recordarse que los extranjeros no votan en elecciones nacionales según la Ley Sáenz Peña), advertimos que los niveles de participación electoral —tanto para comicios presidenciales cuanto legislativos— oscilaron entre el 7% y el 13%, según el siguiente detalle:

Niveles de participación electoral (período 1912-1930)

Comicios para presidente y vicepresidente de la Nación

Año	1916	1922	1930
Porcentaje aproximado de votantes (según el total de la población)	9,27%	9,31%	13,26%

Comicios para diputados nacionales

Año	1912	1914	1916	1918	1920	1922	1924	1926	1928	1930
Porcentaje aproximado de votantes (según el total de la población)	8,2	7,1	9,2	9,2	10,1	9,8	7,3	7,6	13,7	13,2

III. Conclusión (El panorama electoral argentino desde 1853-60 hasta 1930 a la luz de las cuatro situaciones hipotéticas posibles)

La experiencia electoral argentina del período bajo análisis incurrió —*mutatis mutandi* y a despecho 'de lo que decía el derecho'— dos de las cuatro situaciones descritas más arriba (S.1 y S.2).

La Situación 1 (voto facultativo y transferible) dominó —con variaciones— desde el momento mismo de nuestra organización nacional hasta la sanción de la Ley Sáenz Peña. La nota dominante de este período es la no obligatoriedad del sufragio (no existen sanciones en caso de incomparencia) y su carácter no secreto, aunque las leyes de la época digan que el voto es personal. El voto cantado auspicia una virtual transferencia de la voluntad electoral 'desde adentro' (desde el propio votante) generada por la coacción, la amenaza, la vigilancia o la delación.

La Situación 2 (voto facultativo e intransferible) no tuvo vigencia, con esas rígidas características, en la sociología electoral argentina. No obstante, puede afirmarse que desde la aplicación de la Ley Sáenz Peña y hasta la sanción de la Ley de Sufragio Femenino —concretada en una época que excede el período que comprende nuestro trabajo— imperó un voto obligatorio pero no generalizado, con una marca promedio que osciló entre el 7% y el 13%, asimilándose esta situación —en cuanto al incompleto universo de votantes (recordemos asimismo que la mujer estaba discriminada y que los extranjeros fluctuaban entre el 20% y el 30% del total de habitantes)— a la descrita como Situación 2 (en lugar de voto facultativo deberíamos decir, para el período, voto parcialmente obligatorio).

Las Situaciones 3 y 4 habrán de observarse —aunque con matices— fuera del período temporal 1912-1930.

A título ilustrativo diremos que la Situación 3 (voto obligatorio e intransferible) cobra vigencia a partir de la integración de la mujer, otrora excluida, al universo de electores. Ello se logra por medio de la Ley N° 13.010 del año 1947, convalidándose definitivamente con la reforma constitucional de 1994 (Artículo 37).

La Situación 4 (voto obligatorio y transferible) tuvo vigencia —siempre *mutatis mutandi*— en el período de la década del '30, caracterizado por el fraude electoral. Durante ese tiempo mantuvo su vigencia formal la Ley Sáenz Peña, que estipulaba el voto obligatorio aunque no generalizado, operándose la transferencia de la voluntad electoral a través de maniobras tales como el vaciamiento de los padrones, la sustitución de urnas, la invención

de electores, etc. En realidad, antes que de voto 'transferible' debería hablarse —durante este período de fraude— de voto 'transferido', es decir, manipulado 'desde afuera' por la autoridad político-electoral.

NOTAS

- (1) P. Biscaretti Di Ruffia, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, págs. 190 y ss. y 319 y ss.
- (2) C.S. Nino, "La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia", en: VV.AA., *En torno a la democracia*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1990, pág. 97 y ss.
- (3) G. Germani, "Hacia una democracia de masas", en VV.AA., *Argentina, sociedad de masas*, Eudeba, Buenos Aires, 1966, pág. 219 y ss.
- (4) N. Botana analiza el problema de la participación política de la época en Capital y Provincia de Buenos Aires. N. Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, pág. 189 y ss.
- (5) M.A. Cárcano, *Sáenz Peña. La revolución por los comicios*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, págs. 157, 159 y ss.
- (6) R.J. Payró, *Pago chico*, Kapelusz, Buenos Aires, 1981, pág. 128.
- (7) Idem, pág. 138.
- (8) Idem, pág. 202.
- (9) Idem, pág. 130.
- (10) R.J. Payró, *Divertidas aventuras del nieto de Juan Moreira*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1980, vol. 1, pág. 92.
- (11) Idem, vol. 2, pág. 18.
- (12) En el período comprendido entre 1912 y 1930 se sancionaron las siguientes leyes electorales nacionales: N° 8871, llamada Ley Sáenz Peña, que establece el voto universal, obligatorio, igualitario y secreto y el sistema electoral de lista incompleta; N° 9147 de 1913, 10269 de 1917, 10267 de 1917, 11050 de 1920 y 11387 de 1926 que no modifican sustancialmente las disposiciones de la primera de las normas citadas.
- (13) Este es —en opinión de Cárcano— el criterio determinante de Sáenz Peña para impulsar la reforma electoral. M. Cárcano, op. cit., pág. 157 y ss.
- (14) Discurso pronunciado el 12 de agosto de 1909 desde los balcones de la casa del Dr. Juan José Romero en la Plaza del Retiro, ante la manifestación popular que lo recibiera a su llegada de Europa, con motivo de su candidatura presidencial y Mensaje que acompaña al proyecto de ley sobre reforma electoral remitido al Honorable Congreso de la Nación el 11 de agosto de 1911, extraídos de R. Sáenz Peña, *La reforma electoral y temas de política internacional americana*, Raigal, Buenos Aires, 1952, págs. 52 y 89.
- (15) Mensajes remitidos al Honorable Congreso de la Nación el día 17 de diciembre de 1910, en R. Sáenz Peña, op. cit., pág. 86 y ss.
- (16) Mensaje leído ante la Asamblea Legislativa Nacional el día 7 de junio de 1912, extraído de R. Sáenz Peña, op. cit., pág. 118.
- (17) M. Cárcano, op. cit., pág. 160.
- (18) Mensaje a la Asamblea Legislativa Nacional del 12 de mayo de 1911, en: R. Sáenz Peña, op. cit., pág. 109.
- (19) N. Botana, op. cit., pág. 182.
- (20) Idem, pág. 262.

(21) Idem, pág. 258 y ss. En la discusión parlamentaria del proyecto Sáenz Peña de reforma electoral cuestionaron al voto obligatorio los diputados Julio A. Roca (Córdoba) y Nicolás Calvo (Buenos Aires) y los senadores Ignacio Irigoyen (Buenos Aires) y Benito Villanueva (Mendoza).

(22) Del Mensaje que acompaña al proyecto de ley sobre reforma electoral remitido al Congreso de la Nación el 11 de agosto de 1911, citado más arriba.

(23) H. Eckstein, "Parties political: party systems", en: *International encyclopedia of the social sciences*, New York, 1968, pág. 438; G. Pasquino, *Diccionario de política*, t. II, Siglo XXI, México, 1982, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, pág. 1506.

(24) En el debate parlamentario de la futura Ley N° 8871 dirá el diputado Fonrouge: "No hay nación civilizada donde la oposición no se siente en la Cámara".

(25) Este criterio es defendido en el debate parlamentario de la ley de reforma electoral por los diputados Julio López Mañan, de Tucumán, y Manuel Peña, de Córdoba.

(26) En ocasión del debate parlamentario de la reforma electoral, el diputado nacional por Buenos Aires Marco Aurelio Avellaneda planteó la inconstitucionalidad del sistema de lista incompleta, finalmente aprobado. Argumentó que no podía restringirse artificialmente el derecho del elector de votar por todos los candidatos que quisiera para ocupar todas las bancas posibles.

(27) D. Abad de Santillán, *Historia argentina*, t. 4, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1971, págs. 37, 125 y 173.

(28) Fuente: D. Cantón, J.L. Moreno, A. Ciria, *Argentina. La democracia constitucional y su crisis*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, pág. 112.