

Los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno

María Dolores Béjar

María Dolores Béjar es Profesora de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, calle 48, entre 6 y 7, piso 5, (1900) La Plata. Tel. 0221-4229130.
E-mail: doloresmaria@sinectis.com.ar

Resumen

En este trabajo se revisan las prácticas electorales distintivas del orden conservador en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de precisar la fisonomía de uno de los principales protagonistas del régimen fraudulento: los conservadores bonaerenses. En la primera parte, a través del registro de los debates en el Congreso entre 1912 y 1916, se contrasta la significación asignada a la figura del gobierno elector por los dirigentes de la oposición, con la versión crítica, pero de signo contrario, de un sector de la dirigencia conservadora. En el cuerpo central del artículo, se reconstruyen las prácticas y las propuestas de las fuerzas conservadoras a la luz de las controversias en torno a la reforma de la legislación electoral de la provincia entre 1910 y 1913. A través de este debate, los conservadores bonaerenses se presentan como un actor escasamente cohesionado y atravesado por dos fuerzas en tensión: la que expresaba el interés de los jefes políticos por preservar la autonomía de los gobiernos locales y la que proponía el disciplinamiento de los mismos, a través del fortalecimiento del gobierno central.

Summary

In this work we are going to review the electoral practice that distinct the conservative order in province of Buenos Aires (Argentina) with the object of specifying the physiognomy of one of the principal protagonist from the fraudulent regime: the «conservadores» from Buenos Aires province. In the first part, through the debate's register in the Congress between 1912 and 1916, we can contrast the signification assigned to the figure of the elector government by the opponent leaders, with the critical version, but of opposite sign, from one sector of the conservative party leaders. In the article's main part, we reconstruct practices and proposals from the conservative forces, in connecting with the controversies around the electoral legislation's reform controversy in the province between 1910 and 1913. Through this debate, the «conservadores» from Buenos Aires present themselves as a political actor scarcely cohesive and lying across two forces in tension. One of the forces expressed the political leader interest to preserve the autonomy of the local governments, and the other proposed to discipline them through the central government's invigoration.

«De esta manera la máquina estaba perfectamente montada; eran todos los empleados del Poder Ejecutivo, todos los que respondían y tenían que responder incondicionalmente al gobierno los que hacían la elección... Los intendentes municipales, como lo he probado, son subalternos del gobernador». Alfredo Palacios, 1912.

«Los municipios bonaerenses no tienen contralor alguno eficaz... son la organización política más irresponsable existente en el país y la más propicia para el entronizamiento de grupos audaces». Octavio Amadeo, 1911.

El primer domingo de abril de 1912, el electorado de todas las provincias acudía a las urnas para renovar la composición de la Cámara de Diputados, era la primera elección nacional en el marco del voto secreto y obligatorio y en la que se definía al cuerpo electoral sobre la base del padrón militar. ¿Resultarían suficientes las garantías ofrecidas por la Ley Sáenz Peña para poner fin a la producción del sufragio al margen de la voluntad ciudadana?

La UCR consideró que la nueva ley no era suficiente para garantizar la libre expresión del electorado, mientras las fuerzas conservadoras retuvieran el control del gobierno podían construir resultados favorables a sus intereses.¹ No sólo la oposición reconoció en la presencia del gobierno elector al principal artífice del engranaje fraudulento. Un sector de los dirigentes que habían participado activamente en la gestión política del orden conservador, también recurrió a la idea del gobierno elector cuando revisaron su experiencia y propiciaron la reforma del orden vigente.

En su análisis sobre la política argentina entre 1880 y 1916, Natalio Botana parte de la idea de gobierno elector propuesta desde esta lectura autocrítica para organizar su reconstrucción de ese complejo mecanismo que permitía transformar el voto popular en voluntad gobernante.²

En todas estas versiones, la presencia del gobierno elector remite a una organización de tipo piramidal a través de la cual, las distintas instancias de gobierno, articuladas entre sí, utilizaban los recursos del Estado para producir resultados electorales favorables al círculo gobernante. Estos testimonios y análisis no desconocen el carácter frágil de los vínculos forjados entre los diferentes actores que intervenían en la organización de los procesos electorales, sin embargo, las fricciones entre los mismos quedan relegadas a un segundo plano.

¹ El balance de la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* coincidía con el de la oposición respecto a las fuertes resistencias que generaban en los gobiernos locales las iniciativas del presidente en materia electoral: «Las garantías que el partido radical encuentra en la política del presidente, y las que éste puede ofrecer al mismo y a todas las opiniones provinciales, son insuficientes mientras su

acción queda circunscripta al acto electoral y no puede inmiscuirse en lo que hagan el intendente municipal, el valuador y recaudador de impuestos, el juez de paz o el comisario para favorecer a su partido o para obstruir a otro». *RACP*, N° 4, pp. 212-213.

² Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

Antes que la oposición denunciara, en el Congreso Nacional, a la provincia de Buenos Aires como uno de los baluartes del fraude, en la Legislatura, dirigentes del partido gobernante presentaron un balance muy negativo del proceso electoral. Ambas lecturas coincidieron en el registro de las acciones desplegadas por quienes tenían acceso a los recursos del gobierno para intervenir en la asignación de los cargos políticos. Pero mientras los partidos opositores pusieron el acento en confirmar la existencia de un engranaje en cuyo vértice colocaron al Ejecutivo provincial, el sector reformista del oficialismo visualizó en el comportamiento anárquico de los jefes políticos locales, el principal motor de las prácticas fraudulentas.

El gobierno elector

Entre 1912 y 1916, en el marco de las garantías que ofrecía la ley Sáenz Peña, los conservadores bonaerenses mantuvieron su condición de partido mayoritario, ni siquiera el reingreso de los radicales al campo electoral, a partir de 1914, alteró este resultado. La mayor parte de los dirigentes de los partidos opositores atribuyó los triunfos del Partido Conservador (PC) a su condición de partido gobernante. A lo largo de los debates en torno a la validez de los diplomas de los diputados bonaerenses, los representantes de la oposición se propusieron demostrar la plena vigencia del engranaje fraudulento que impedía la aplicación de la nueva ley electoral. A pesar de la aplicación del voto secreto y obligatorio, las fuerzas conservadoras aún contaban con los recursos que le brindaba su control del gobierno para obstaculizar las acciones de la oposición y manipular al electorado. En 1912, el enjuiciamiento del régimen político bonaerense estuvo a cargo de los representantes de la Capital Federal: el socialista Alfredo Palacios y el radical Vicente Gallo. Dos años después, el dirigente del radicalismo bonaerense Julio Oyhanarte asumió el papel de principal fiscal con la presentación, a lo largo de tres jornadas, de un exhaustivo informe destinado a demostrar la acabada apropiación de los recursos del Estado por parte del partido gobernante. Las intervenciones de Palacios y las de los dirigentes de la Unión Cívica Nacional (UCN), Julio Sánchez Viamonte y Juan Carballido, confirmaron su diagnóstico.³ En el cuadro que presentaron se destaca la presencia avasallante de una «máquina aceitada» de la que formaban parte todas las instancias del gobierno. Las autoridades locales, según Sánchez Viamonte:

«... se ensañan contra el elector independiente o miembro de la oposición. La municipalidad le aplica multas arbitrarias; el juez de paz hace prosperar contra él las demandas más temerarias; el comisario de policía procede a su detención por sospechas... y el valuador tasa sus bienes inmuebles en dos o tres veces lo que valen, a fin de gravarlo con mayor impuesto».⁴

³ En esta elección, la UCN había levantado la bandera de la abstención porque, a diferencia de 1912, el gobierno nacional no ofrecía suficientes garantías para la libre expresión de la voluntad popular.

⁴ Julio Sánchez Viamonte (UCN), *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSCDN)*, 1914, t. I, p. 246.

Estas autoridades locales constituían el último eslabón del engranaje fraudulento que respondía a las directivas del gobernador. El Ejecutivo de la provincia, según Gallo, era un poder «casi omnímodo, cuya acción y cuya influencia se ejercen dominando las que corresponden a otras autoridades y órganos institucionales».⁵ Palacios puso el acento en el avasallamiento del municipio, éste había perdido su condición de núcleo básico de la democracia para convertirse en una pieza más de ese engranaje debido a la injerencia del gobernador en la designación de sus autoridades.⁶ A través de la intervención de las comunas, los padrones de los distritos y la designación de las autoridades de las mesas receptoras de votos quedaban bajo el control del gobierno central.⁷ Frente a este panorama, la cuestión central, según Carballido, no era analizar el acto electoral sino denunciar una situación política que posibilitaba que los resultados electorales no expresasen la voluntad de la ciudadanía.⁸ En relación con este objetivo, los diputados de la oposición desestimaron el carácter nacional de las elecciones y, en consecuencia, sus denuncias incluyeron a funcionarios provinciales y nacionales sin precisar responsabilidades y formas de intervención. El balance negativo de la justicia, presentado por Oyhanarte, incluyó tanto a los jueces provinciales subordinados al partido gobernante, como a los que formaban parte de la Junta Escrutadora Nacional, quienes, según la denuncia del diputado radical, habían designado autoridades de mesas afines al oficialismo provincial.⁹

Los dirigentes conservadores, en cambio, insistieron en destacar la escasa intervención del gobierno provincial en las elecciones que se analizaban. Al respecto, el ex gobernador Julio Costa recordó que las relaciones entre el gobierno provincial y nacional no permitían suponer que éste alentase el triunfo de los conservadores:

«El partido conservador no ha tenido nada que ver con la formación de los padrones, ni con la formación de las mesas, ni con el escrutinio. Todos estos actos se practican por agentes accidentales del gobierno de la nación, extraños virtualmente, a la influencia del gobierno de la provincia... y es sabido que desde hace tiempo el partido conservador no ha sido ni es precisamente el favorito en el Ministerio del Interior».¹⁰

⁵ *DSCDN*, 1912, p. 34, Gallo.

⁶ Leyes mencionadas por Palacios en el debate de 1912 para probar la anulación de la autonomía del municipio por parte del gobierno central. En *Colección completa de leyes del Estado y Provincia de Buenos Aires* recopiladas por Federico Ketzelman y Rodolfo F. de Souza, Buenos Aires, M. Boucau y Cía. Ley 2627 (09/09/1897) t. XIV, p. 52. Modificó el artículo 40 de la ley orgánica municipal con el fin de asignar al Poder Ejecutivo la tarea de normalizar el funcionamiento del régimen municipal en cualquiera de los distritos de la provincia donde se halle interrumpido o se interrumpiera:

¹ Si faltan ambos departamentos, el Poder Ejecutivo se hace cargo de los servicios locales urgentes mediante un comisionado especial amovible. ² Si falta sólo el Concejo Deliberante, el Poder

Ejecutivo se limita a remover el impedimento. Nombra comisionado con facultades para convocar a sesión y usar de la fuerza pública para asegurar la asistencia de los concejales. ³ Si el impedimento consiste en vacantes que imposibilitan quórum, el Poder Ejecutivo convoca a elecciones. Ley 2805 (04/07/1902) t. XV, p. 492. Autorizó al Poder Ejecutivo a nombrar jueces de paz en comisión. Ley 3304: ver nota 18.

⁷ *DSCDN*, 1912, p. 27, Palacios y *DSCDN*, 1914, t. I, p. 20, Oyhanarte.

⁸ *DSCDN*, 1914, p. 233.

⁹ *DSCDN*, 1914, t. I, pp. 49-53.

¹⁰ *DSCDN*, 1914, t. I, p. 249.

Frente a la convicción de que la ley Sáenz Peña no era suficiente para desmontar el engranaje fraudulento, Oyhanarte sostuvo que era preciso decidirse y tomar la Bastilla. En ese momento, la intervención a la provincia era esperada como el recurso necesario para acabar con la prepotencia del oficialismo. Así lo manifestaron: el diputado socialista Alfredo Palacios y el cívico nacional Sánchez Viamonte en el recinto de la Cámara y el presidente del Partido Provincialista Juan J. Atencio durante la campaña de 1914.¹¹

Sin embargo, no todos los legisladores de la oposición ofrecieron un balance tan sombrío de la situación bonaerense. Las intervenciones del máximo dirigente del socialismo Juan B. Justo, en 1912 y 1914, fueron marcadamente diferentes a las del resto de los miembros del campo opositor. En 1912 pidió la palabra, cuando concluía el debate, para destacar la ausencia de pruebas negativas sobre el desarrollo de la jornada electoral. Personalmente no contaba con indicaciones ni documentos de su partido que lo obligaran a «combatir o impugnar el hecho mismo de la aceptación de los diplomas».¹² En 1914 volvió a objetar que la Cámara insumiese tanto tiempo en la denuncia del fraude, no había razones que justificasen ese prolongado debate. Sólo en raras excepciones los socialistas habían sido materialmente molestados en la emisión del voto. La «peor irregularidad» de la última elección, según Justo, la había cometido la UCR con la impresión de sus boletas en una cartulina gruesa que podía reconocerse a través del sobre. Aunque cabía suponer que era el resultado de un error, el hecho no perdía su gravedad.¹³

En 1916 el tratamiento de la elección insumió mucho menos tiempo. La comisión de poderes que evaluó los comicios incluyó a dos representantes de la oposición: Mario

¹¹ Atencio, director del diario *El Día (ED)*, había sido miembro del PC, en 1912 encabezó la lista de diputados nacionales presentada por dicho partido. En 1913, después de que apoyara la designación de Marcelino Ugarte como presidente del mismo, abandonó las filas conservadoras para crear el Partido Provincialista. Al frente del mismo y a través del diario, denunció la existencia de «la maquinaria ugartista» puesta al servicio del fraude. En las elecciones legislativas de marzo de 1914, su partido apoyó la lista de la UCR para que el triunfo de esta fuerza pusiera fin al gobierno de Ugarte: «La intervención nacional que podría venir, si triunfaran los candidatos de la lista radical, realizaría pues una obra de saneamiento político y administrativo: pondría término al imperio de la corrupción, del fraude, de la coima y del desorden y permitiría reorganizar los poderes públicos de la provincia de Buenos Aires, con ciudadanos radicados en la misma, elegidos realmente por el pueblo, responsables por el concepto de su dignidad y de su deber y por el arraigo que aquí tienen». *ED*, 08/03/1914, p. 3.

¹² *DSCDN*, 1912, pp. 74-77. En su discurso desplazó el centro de atención desde el juicio al fraude hacia la crítica del orden económico y social. Desde este ángulo podía precisar las diferencias entre el socialismo y el resto de las fuerzas políticas, especialmente el

radicalismo, el principal rival de los socialistas en la Capital. En su balance sobre el proceso político restó significación de las acciones radicales para poner fin al régimen fraudulento: «si ha habido esta nueva ley de elecciones, si se asiste a una nueva era política en el país, es precisamente porque han aparecido fuerzas sociales nuevas, materiales, y no porque hayan aparecido virtudes nuevas: es porque hay una nueva clase popular, numerosa y pujante, que se impone a la atención de los poderes públicos, y porque es más cómodo hacer una nueva ley de elecciones que reprimir una huelga general cada seis meses». *DSCDN*, 1912, p. 77. También la UCR, frente al electorado porteño, privilegió marcar sus diferencias con el socialismo que distanciarse del régimen y denunciar el fraude. En la campaña electoral de 1914 convocó al electorado de la Capital sobre la base del rechazo al Partido Socialista: «El pueblo de la capital debe definirse en pro o en contra del PS. No votar la lista Radical, es votar la socialista. Abstenerse, es votar la lista socialista. Votar listas de Agrupaciones diversas, es votar la socialista. Debe votarse íntegra la lista de candidatos a diputados del PARTIDO RADICAL. Solicitada a toda página en *La Nación*, 20/03/1914, p. 5.

¹³ *DSCDN*, 1914, t. I, p. 257.

Bravo, diputado socialista por la Capital Federal, y Celestino Marcó, diputado radical por Entre Ríos. Sólo este último votó en disidencia con el dictamen que aprobaba las elecciones bonaerenses e incorporaba a los diputados electos. Fundamentó su decisión en el hecho de que el gobierno bonaerense había utilizado una abultada cantidad de pasajes de ferrocarril durante el período de la campaña electoral. Una vez más, los recursos del Estado habían sido puestos al servicio del partido gobernante. El radical bonaerense Delfor del Valle leyó en el recinto el texto del telegrama enviado por el jefe de la policía a los comisarios para indicarles cómo obstaculizar los posibles allanamientos a los comités conservadores aprobados por los jueces federales. Ningún otro partido acompañó a los legisladores radicales en la denuncia de las prácticas fraudulentas y el mismo radicalismo se dividió en el momento de la votación. El diputado radical santafesino Hernández afirmó que no se habían aportado pruebas para negar la validez de las elecciones: «Votar únicamente porque se trate de un adversario político, que es mi caso, no es posible... Yo, en nombre de mis compañeros de la mayoría de Santa Fe, declaro que votaremos favorablemente el despacho de la comisión».¹⁴

Cuando en 1917 el presidente Yrigoyen resolvió por decreto tomar la Bastilla, su decisión no fue avalada por el Congreso. Desde el bloque oficialista, en 1914, el diputado bonaerense Francisco Oliver¹⁵ coincidió con la oposición en enjuiciar negativamente el escenario político de la provincia, pero las razones que dio para precisar sus causas fueron totalmente opuestas a las desplegadas por quienes denunciaron la presencia del gobierno elector. Para el dirigente del conservadurismo bonaerense, los males que aquejaban a la provincia eran el resultado de las prerrogativas que la Constitución había concedido a los municipios. Los ciento ocho distritos se habían convertido en estados independientes que gozaban de «más autonomía que las provincias argentinas dentro de la Nación». Desde la versión de Oliver, la máquina imparable que se llevaba todo por delante era el resultado de la apropiación de los cargos de legislador y concejal por un mismo dirigente «de donde resulta que los legisladores y los municipales constituyen una sola entidad, son piezas de una misma máquina, en la cual no puede entrar el Poder Ejecutivo ni la acción de los tribunales, y que tiene tanta fuerza que si el maquinista no le obedece, se lo lleva por delante».¹⁶ Oliver llevó al Congreso Nacional los mismos argumentos que habían utilizado, en la Legislatura bonaerense, los dirigentes oficialistas que impulsaron la reforma de la ley electoral provincial.

¹⁴ *DSCDN*, 1916, t. I, p. 62.

¹⁵ En el marco de las tensiones que provocó el reingreso de Ugarte a las filas del conservadurismo bonaerense en 1912, Oliver formó parte del grupo de dirigentes, incluido el presidente del partido Santiago Luro, que se negó a aceptar el liderazgo de aquél. Los disidentes abandonaron el partido para crear una nueva fuerza

política: el Partido Principista. En las elecciones gubernativas provinciales de diciembre de 1913, las dos fuerzas escindidas del tronco conservador, los provincialistas y los principistas, enfrentaron la candidatura de Ugarte.

¹⁶ *DSCDN*, 1914, t. I, pp. 254-255.

El engranaje fraudulento y los jefes políticos locales

El proyecto de ley electoral elaborado por el senador José Ahumada¹⁷ ingresó en la Legislatura en setiembre de 1910 y en enero de 1912 quedó aprobado el nuevo régimen electoral con la sanción de la ley 3411. El texto del senador provincial revela coincidencias con el balance de Oliver en virtud de su afán por cercenar la autonomía de las autoridades locales. En este sentido, la propuesta de Ahumada formó parte del conjunto de iniciativas propiciadas por el sector del oficialismo que, infructuosamente, alentó la reforma de la Constitución, la del sistema electoral y la del régimen municipal para fortalecer al Ejecutivo provincial frente a los poderes locales.¹⁸

El autor del proyecto ofreció nuevas precisiones respecto a las respuestas que ofrecía la ley vigente sobre los interrogantes que se ponían en juego en cada elección: quiénes y cómo elegían a las autoridades, quiénes y cómo llegaban a ser los representantes del pueblo en el gobierno. La ley 1067, aprobada en 1876 y modificada en los años noventa,¹⁹ indicaba los pasos a seguir en el caso de la primera pregunta, pero respondía parcialmente la segunda ya que la nominación de los candidatos quedaba librada a la voluntad de los partidos y de los grupos ocasionales que decidían intervenir en la competencia electoral. Las boletas no estaban sujetas a ningún tipo

¹⁷ Ahumada había sido miembro de la Unión Provincial, la fuerza organizada en 1893 por Carlos Pellegrini como la expresión del Partido Autonomista Nacional en la provincia. En 1897 formó parte del grupo que se opuso a la decisión de Pellegrini de apoyar la candidatura de Bernardo Irigoyen para la gobernación de la provincia y que optó por aliarse con la UCN. Mientras se debatía su proyecto de ley, abandonó su banca en el Senado para asumir la conducción del Ministerio de Hacienda. Desde este cargo acompañó la gestión de Antonio Arias y, cuando éste murió en setiembre de 1912, la del ex vicegobernador Ezequiel de la Serna.

¹⁸ En diciembre de 1910 la aprobación de la ley 3304 que reformaba el régimen municipal significó un severo recorte a la autonomía de los gobiernos locales. En su segundo artículo, el nuevo texto disponía que: las municipalidades comunicarán la nómina de los concejales al Poder Ejecutivo quien designará entre ellos a la persona que deba desempeñar las funciones de intendente de la comuna. En: *Colección completa de leyes...*, op. cit., t. XVIII, pp. 139-141.

Según el diputado provincial Octavio Amadeo árido crítico del escenario social y político de los pueblos de la provincia, no había que temer, como algunos vaticinaban –especialmente los principales diarios de las grandes ciudades– que estos cambios propiciarán la instauración de gobiernos autoritarios: «El Poder Ejecutivo de la provincia no será más ni menos fuerte teniendo en sus manos los resortes municipales. Si es un gobierno de ley no habrá peligro que temer. Si es *atropellador*... no habrá ley que le impida apoderarse

de una situación; llamará al comisario N.N y le dirá: Señor comisario: Necesito que me traiga en el término de 48 horas la acefalia de la comuna de Z... No es un tirano lo que debemos temer, sino los tiranuelos de aldea». Octavio R. Amadeo, «Régimen municipal de la provincia de Buenos Aires», *RACP*, t. I, N° 4, enero 1911, p. 566. En mayo de 1912, en el mismo momento que se proponía la revisión de la ley Ahumada, ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de Barros para derogar la ley 3304. A través de esta iniciativa, Barros se proponía reparar la Constitución y hacer justicia a los municipios ya que: «Cuando el poder central no ha presionado la opinión de las comunas para hacerlas servir sus intereses políticos de orden general, éstas se han dado buenos gobiernos y pasables administraciones». *DSCDP*, 1912, p. 115. En base a esta propuesta, a mediados de setiembre fue sancionada la ley 3446 que restituyó la autonomía de las autoridades municipales. *Colección completa de leyes...*, op. cit., t. XVIII, pp. 564-565.

¹⁹ Las leyes electorales en: *Colección completa de leyes...*, op. cit. Ley 1067 (23/10/ 1876; t. V, pp. 92-110). Ley 2399 (25/02/1891; t. XII, pp. 204-207) modificó las secciones electorales y aumentó el número de representantes. Ley 2555 (29/01/1896; t. XIII, pp. 351-359) introdujo modificaciones en la formación del Registro electoral y en el capítulo III referido a los comicios y mesas electorales. Ley 2560 (13/2/1896; t. XIII, pp. 388-395) creó la Junta Electoral. Ley 2565 (26/2/1896, t. XIII, pp. 397) estableció normas sobre el sorteo de los escrutadores.

de normas y podían ser presentadas el mismo día de la elección.

En relación con los interrogantes mencionados, en el proceso electoral se sucedían diferentes momentos: en el inicio del mismo se precisaba la composición del cuerpo electoral a través de la elaboración del padrón, en el segundo se recogía y se registraba la opinión de los votantes durante la jornada electoral, y por último los candidatos elegidos eran efectivamente designados por los miembros de los distintos cuerpos legislativos: los concejos deliberantes y la legislatura sobre la base de su evaluación de los resultados electorales. En el marco de los principios adoptados por la Constitución, la ley electoral propició la conformación de un cuerpo electoral amplio y asignó un papel central al municipio, en las dos primeras etapas del proceso electoral, y a los legisladores, en la tercera.

Frente a la pregunta de quiénes podían votar, la ley 1067 descartó la adopción de criterios restrictivos: todos los varones argentinos mayores de diecisiete años domiciliados en el municipio respectivo debían ser incluidos en el padrón.²⁰ Una vez definido quién votaba, la ley precisaba los pasos a seguir en relación con la confección del padrón y respecto a la organización y el desenvolvimiento de la jornada electoral.

La importante injerencia que tuvieron las autoridades locales en el proceso electoral se vincula, en parte, con el papel que les asignó la ley en la designación de los miembros de las juntas encargadas de la elaboración del padrón y de las autoridades de mesa. Los concejos deliberantes o los jueces de paz, en caso de acefalía, elaboraban las listas con los nombres de los vecinos –en las mismas eran anotados los electores del distrito que supiesen leer y escribir corrientemente– y organizaban los sorteos que definían la integración de cada uno de dichos organismos.

Las funciones conferidas a estas juntas dan cuenta de la importancia concedida a la designación de sus miembros. Las juntas empadronadoras y de reclamaciones eran las que en definitiva definían la composición del cuerpo electoral. Cada cuatro años estas juntas actualizaban el padrón a través de la inscripción directa en el domicilio de los ciudadanos que residían en el municipio. Las juntas de reclamaciones, como su nombre lo indica, confirmaban o rectificaban la labor anterior a partir de las denuncias sobre la presencia de nombres incluidos o excluidos incorrectamente. Todos los años se reabría el registro electoral para incorporar a los ciudadanos que reuniesen las condiciones requeridas.²¹

Durante la jornada electoral, las autoridades de mesa eran jueces de la elección: aceptaban o rechazaban el voto de cada ciudadano, inscribían o no al elector que

²⁰ Sólo quedaban excluidos (art.13): 1º Los soldados, cabos y sargentos del ejército de línea que pasen revista. 2º Los individuos que formen parte de la policía de seguridad. 3º Los dementes, los sordomudos que no sepan leer y escribir. 4º Los eclesiásticos regulares. 5º Los que hubiesen perdido el ejercicio de la ciudadanía

mientras no obtengan rehabilitación. *Colección completa de leyes...*, op. cit., t. V, p. 96.

²¹ El sistema dio lugar al abultamiento del padrón ya que se actualizaba anualmente, pero sólo era depurado cada cuatro años.

se presentaba, pasaban o no la boleta a la urna, la incluían o no en el recuento. Estas decisiones eran aprobadas con la mayoría de votos de los miembros de la mesa. Aunque la ley preveía la presencia de fiscales: uno por partido en caso de más de una mesa y dos cuando fuera sólo una, sus acciones tuvieron alcances limitados debido a las limitadas atribuciones que se le concedieron y a la coerción que se ejerció sobre los mismos.

Mediante la subordinación de los vecinos que quedaban a cargo de las tareas mencionadas, era posible incidir en la marcha del proceso electoral desde la formación del padrón electoral hasta la producción de las actas que cerraban los comicios. Por esta razón, en los debates sobre la reforma de la legislación electoral, las respuestas acerca de quiénes podían participar en estos organismos y cómo eran elegidos fueron objeto de fuertes controversias. La minuciosa reglamentación de los sorteos propuesta por el senador Ahumada, constituye un testimonio altamente elocuente sobre la combinación de triquiñuelas desplegadas por las autoridades de la comuna para lograr la constitución de comisiones leales.²²

Los recursos utilizados por el poder político para favorecer a unos candidatos y obstaculizar a otros, en estos dos primeros tramos del proceso electoral, afectaban directamente al electorado, ya sea a partir de la sustracción del derecho a votar mediante la manipulación del padrón, o bien mediante las acciones de diferente tipo llevadas a cabo durante la jornada electoral: la selección de los votantes, el vuelco de los padrones, la compra del voto. El control del municipio resultaba necesario para contar con los recursos que hicieran posible el efectivo despliegue de esta combinación de maniobras.

En la imagen propuesta por los partidos opositores, los municipios se ubicaban en la base de la pirámide a través de la cual el gobierno elector operaba sobre los votantes. Quienes contaban con poder en el ámbito comunal eran los últimos eslabones de un engranaje que garantizaba la permanencia de los notables en el gobierno. Sin embargo, la evolución política de la provincia muestra que la subordinación de los municipios a las directivas del gobierno central estuvo lejos de haberse logrado. Si bien los gobernadores tuvieron a su disposición el recurso de la intervención, al mismo tiempo, las iniciativas del gobierno provincial destinadas a lograr una dependencia más definida y estable de los gobiernos locales fueron resistidas por los legisladores. Gran parte de éstos eran también miembros del gobierno municipal. Los jefes políticos locales tenían la posibilidad de legitimar su resistencia a la injerencia del poder central a través de la defensa de la Constitución provincial. Los constituyentes en su

²² Artículo 9 de la ley 3411: «depositándose en un globo de vidrio transparente a la vista del público, previa exhibición para comprobar que está vacío, tantas bolillas como sea el número de las personas que compongan la lista, que serán asimismo exhibidas una por una a todos los concejales y a los fiscales de los partidos políticos. En la misma forma se numerarán los nombres que compongan las listas remitidas por la junta electoral, de las que se dará lectura íntegra. En

seguida, el presidente del Concejo Deliberante sacará del globo seis bolillas, de las cuales las tres primeras corresponderán a los titulares y las tres últimas a los suplentes de las comisiones empadronadas... La extracción de bolillas se hará una por una, agitándose el globo cada vez y exhibiéndose la bolilla a la vista de los miembros del concejo y fiscales de los partidos, para las verificaciones del caso». *Colección de leyes...*, op. cit., t. XVIII, p. 482.

afán de evitar la consolidación de un poder central despótico habían concedido un destacado grado de autonomía a los municipios. Además del papel político asignado a los municipios, las autoridades locales contaban con los recursos provenientes del presupuesto comunal y con las posibilidades que ofrecía el ejercicio del gobierno para obtener la subordinación de las fuerzas policiales a sus directivas.

En este contexto, los testigos de la época reconocen la presencia del caudillo, un personaje controvertido y de perfiles borrosos. Al calor de los debates en torno a la reorganización del sistema electoral y municipal su figura apareció reiteradamente. Fue severamente enjuiciado por quienes impulsaron la reforma de ambos sistemas en un sentido centralista.²³ Los críticos de la autonomía del gobierno municipal trazaron una imagen decididamente negativa de los jefes políticos locales y coincidieron en destacar su decisiva intervención en la construcción de resultados electorales que suponían la manipulación del electorado. En este sentido, adjudicaron la gravitación de las prácticas fraudulentas a la armonía existente entre las acciones del caudillo y las condiciones del medio social en que dicho personaje construía su liderazgo. Desde esta perspectiva, la injerencia de los jefes políticos en el proceso electoral combinó la subordinación del gobierno municipal a las directivas de los mismos con la habilidad de los caudillos para ganar adhesiones en el electorado. Los jefes políticos que reivindicaron su condición de caudillos destacaron, en cambio, el tiempo y el esfuerzo que dedicaban a la atención de las necesidades de la población. La fortaleza del Partido Conservador, según el diputado Garay, se fundaba en la presencia de estos dirigentes comprometidos con los intereses y las necesidades de su medio social:

«Hombría de bien, cultura, moralidad intachable, rectitud, acción progresista, consagración absoluta a los intereses de la comunidad, como que hay que vivir con la puerta del hogar abierto siempre para responder, a cualquier hora, al llamado de todas las necesidades: eso y mucho más que eso se requiere señor presidente para merecer la consideración de los vecindarios y ejercer positiva influencia directiva en las comunas (Aplausos en las bancas y en las galerías). Es a base de sacrificios constantes que han conquistado la estimación

²³ La *Revista Argentina de Ciencias Políticas* que comenzó a publicarse en setiembre de 1910 ofreció un espacio destacado a los aportes y las opiniones de protagonistas y testigos de la época que apoyaban la supresión del papel político del municipio. Ni bien el proyecto de Ahumada ingresó en la Legislatura dio cabida a la primera parte del trabajo de Enrique Rivarola «Ley y práctica electorales de la provincia de Buenos Aires», que ocupó nueve números y a través del cual su autor ofreció un balance del proyecto en relación con un diagnóstico basado en su experiencia. Al mes de ser aprobada la ley que modificaba el régimen municipal, incluyó dos testimonios negativos sobre el papel político de los municipios. El trabajo, ya citado, de Octavio Amadeo, uno de los impulsores de la nueva ley, presentó la autonomía del municipio como la raíz de los males

que afectaban el desenvolvimiento armonioso de las instituciones. Alejandro Zerboni, el autor de «El sistema comunal en la provincia de Buenos Aires», era un industrial y propietario de San Antonio de Areco y su opinión fue solicitada por los responsables de la revista en virtud de su condición de testigo destacado. Si bien el político y el gran propietario coincidieron en presentar un cuadro decididamente negativo y en proponer la reducción de las atribuciones de las autoridades del municipio, no acordaron respecto a la vinculación de las mismas con el gobierno provincial. Según Zerboni los funcionarios de la comuna eran agentes del gobernador, mientras que desde la versión de Amadeo los recursos de que disponían posibilitaban su total independencia y hasta su insubordinación frente al gobierno central. *RACP*, t. I, N° 4, enero 1911.

pública en sus respectivos distritos esos ciudadanos que, a título despectivo, tildan de caudillos... de caudillos regresivos, de matones insolentes y hasta de gauchos ensoberbecidos, los que no saben... cómo son de escabrosas, de ásperas las cuestas que hay que repechar para llegar a conseguir esa aureola de autoridad moral en que se funden necesariamente todos los verdaderos prestigios locales... mientras los partidos –como sucede entre nosotros– sean más personales que principistas y estos hombres mantengan su cohesión y le sigan prestando en su concurso no habrá ni podrá haber ninguna fuerza política capaz de sobrepujarlo en la provincia».²⁴

Una y otra versión coincidieron en destacar el papel clave del caudillo en la construcción de conexiones entre los dirigentes que ocupaban los cargos políticos más altos y los electores que los legitimaban a través de su voto.²⁵ Respecto a su injerencia en la producción del sufragio, los detractores de los caudillos pusieron el acento en denunciar su habilidad para subordinar la intervención de los ciudadanos a la producción de resultados afines a sus intereses y compromisos. En la defensa esgrimida por los propios jefes políticos, en cambio, éstos reconocieron en su intervención la posibilidad de contar con un mayor grado de autonomía por parte de los grupos sociales subordinados. Las lealtades políticas forjadas por el caudillo debilitaban el poder político del patrón.²⁶

²⁴ En el debate de las elecciones gubernativas de diciembre de 1913. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (DSCDP)*, 1913, pp. 913-914.

²⁵ Tanto Enrique Rivarola, severo crítico de la intervención de los caudillos en el proceso electoral, como *El Día* que exaltó el papel de los mismos, registraron en términos equivalentes la condición de intermediarios de los jefes políticos locales. Según Rivarola: «los nombres de la lista significan poca cosa y a veces no significan absolutamente nada, ya porque los candidatos carezcan de suficiente figuración, ya porque hayan sido escogidos en los círculos deportivos de la capital de la república. Prescindiendo del llamado caudillo, a quien están acostumbrados a ver y a quien acuden en los momentos difíciles, de quien reciben consejo o ayuda, la mayoría de los votantes no sabe de nombres propios, sabe de partidos y de listas de partidos, toma la boleta que el comité local le entrega y la lleva al comicio». «Ley y práctica electorales...», op. cit., *RACP*, t. II, N° 7, p. 71. En el balance sobre las elecciones legislativas nacionales de 1912, el diario bonaerense afirmó: «La elección del 7 de abril ha evidenciado de un modo categórico, el prestigio de los caudillos, que son los verdaderos dueños del capital electoral, dueños legítimos, porque ese capital es el fruto de su esfuerzo constante, de su trabajo, de su altruismo, de su eficacia. Con ese capital prestado para el efecto, es que han entrado a la Legislatura y al Congreso, elementos sin arraigo en la provincia. Si ese capital prestado para ese efecto les hubiera faltado, esos señores hubieran tenido que buscar otro escenario». *ED*, 04/05/1912, p. 3.

²⁶ Durante el debate del proyecto presentado por Ahumada, el diputado Pagés relató la siguiente anécdota: «Un hacendado pudiente, en una acción política en oposición a uno de los caudillos de prestigio reconocido, concurre a un modesto hogar a fin de conquistar con el dinero la adhesión de un escrutador; no lo encuentra y ve a la esposa manifestándole que habiendo sido sorteado escrutador, le pide lo acompañe. A él y a todos los escrutadores que iban con él se le regalaban quinientos o mil pesos moneda nacional. La pobre señora sorprendida, contestó: Vea, señor, usted se equivoca, nosotros somos criollos; en esa palabra criollo encerró toda una lección de moral cívica y su esposo acompañó al prestigioso caudillo a quien lo ligaba una lealtad política criolla... esa es, señor presidente, la democracia que quiero ver en mi provincia, la democracia del legítimo, del verdadero caudillo, o sea del hombre de propio prestigio personal». *DSCDP*, 1911, t. I, pp. 920-921. En la caracterización de los diferentes tipos de caudillos propuesta por Amadeo, también se destacan las tensiones entre caudillos y propietarios: «Y los estancieros, los hombres ricos, los potentados de Buenos Aires, latifundistas en la comuna... Si temen al caudillo, y para que no deje robarles sus haciendas, ordenan al mayordomo que mande a votar por aquél a los peones de la estancia, y le lleven unas reses para la con cuero, o el asado al asador. Si *no las va* con el caudillo protesta amargamente, escribe a sus amigos de influencia, o lleva su queja al gobernador; pero ni se inscribe, ni vota, ni pone un adarme de acción personal ni de contribución pecuniaria para la lucha democrática...». O. Amadeo «Régimen municipal...», op. cit., p. 555.

Más allá de los contrastes en términos valorativos, en ambos testimonios la presencia del caudillo respondía a la necesidad de la dirigencia política de contar con algún tipo de inserción en el seno del electorado. Los jefes políticos locales por medio de los recursos que les brindaba su control directo o mediado del gobierno municipal²⁷ y debido a sus condiciones personales desempeñaban un papel central en la producción de los resultados electorales que constituían un referente para la distribución de los cargos políticos. La trama de relaciones que se forjó en el espacio municipal a través de este proceso, impidió que la comuna quedase reducida a la condición de mero eslabón del engranaje controlado por el gobierno provincial. El municipio fue también un ámbito en el que se construía y acumulaba poder. A partir del papel de intermediarios entre los notables y los votantes, algunos de estos jefes locales lograron una creciente autonomía y, en su condición de actores políticos, aspiraron a intervenir en el control y la distribución del poder. En consecuencia, las acciones de los mismos tuvieron un peso destacado en la dinámica de los conflictos que afectaron simultáneamente al gobierno provincial y al conservadurismo bonaerense.

La débil cohesión del partido expresó esta fuerte tendencia a la competencia entre los distintos jefes políticos, pero la misma se debió, centralmente, a las tensiones entre las distintas fracciones en que se escindió el grupo de los notables con la configuración de la corriente reformista en el seno del PAN. La presencia de tendencias antagónicas en el seno de la dirigencia política en el ámbito nacional posibilitó y exacerbó los conflictos facciosos entre los caudillos que intervenían en la producción del sufragio en el plano local.

La trayectoria de las fuerzas coaligadas en torno al control del gobierno bonaerense, muestra la constitución de un actor político básicamente motivado por la posibilidad de intervenir en la distribución de los cargos. Estos propósitos favorecieron el desarrollo de formas de competencia basadas en el uso de los recursos del Estado y en la construcción de lealtades políticas sobre la base de ayudas y favores. Los obstáculos a la acción de las fuerzas políticas opositoras permitieron un control más acabado del gobierno, pero al mismo tiempo, potenciaron la competencia interna. Quienes, desde su ubicación en la base del partido avanzaron en la consolidación de su liderazgo en el medio social, no siempre aceptaban el papel de intermediarios que les asignaban quienes ocupaban los cargos políticos más altos y, a partir de su habilidad para generar adhesiones, pretendieron ascender en su carrera política. Una de las vías para frenar esta tendencia hacia los comportamientos facciosos consistió en permitir la acumulación de cargos por parte de un mismo dirigente. De esta

²⁷ Desde la versión de Rivarola, las autoridades municipales estaban sometidas a las directivas de estos dirigentes poderosos: «El comisario de policía, el evaluador de contribución, el juez de paz y el intendente municipal son las autoridades locales que definen una campaña electoral; personajes manejados por una sola persona, popularmente denominada caudillo de la localidad». «Ley y práctica

electorales ..», op. cit., *RACP*, t. 1, N° 2, pp. 207-208. Para Alejandro Zerbóni, en cambio, el caudillo era el mismo intendente que se perpetuaba en el poder y que gracias a su estrecha vinculación con el gobernador contaba con una gran libertad de acción para imponer su voluntad en el ámbito comunal. «Sistema comunal ...», op. cit., pp. 569-573.

manera quienes ocupaban una banca en la Legislatura, a través de los favores que podían conceder desde ese lugar, consolidaban su posición en el gobierno municipal desde donde construían las redes que los habilitaban para afirmar su presencia en el poder legislativo.

La competencia entre los dirigentes partidarios se hizo manifiesta a través de diferentes formas de intervención en el proceso de asignación de los cargos políticos, especialmente, en la designación de los miembros de los cuerpos legislativos. Durante la jornada electoral, los jefes políticos con posibilidad de movilizar clientelas recurrían a la presentación de listas especiales o la borratina. Mediante la eliminación de los nombres de algunos de los candidatos propuestos por el partido, que derivaba en la alteración del orden de la lista, se conseguía el desplazamiento de unos dirigentes por otros. A través de este recurso, el caudillo, que lograba la movilización de quienes reconocían su liderazgo, hacía sentir «el número de sus votos, el peso de su prestigio desconocido por la asamblea del partido».²⁸ En la última etapa del proceso electoral, los grupos que controlaban las bancas de la Legislatura contaban con un amplio margen de acción para lograr que los resultados electorales confirmasen la designación de unos candidatos y la exclusión de otros. En este caso, las prerrogativas de que gozaban los legisladores contaban con el aval de la Constitución que, en su artículo 82, les había conferido el papel de jueces exclusivos de la elección a través de la cual se renovaban los miembros de las Cámaras.

En abril de 1912, por ejemplo, la comisión de poderes del Senado –integrada por Smith, Pinedo Oliver y de la Riestra– sesionó en secreto y modificó el dictamen de la Junta Electoral: anuló los comicios de Zárate, que habían sido aceptados por la Junta y aprobó los de Mar del Plata, que habían sido impugnados. A través de estos cambios, el candidato de la Unión Nacional, Acasio Ramos, fue reemplazado por de la Riestra y en lugar del dirigente conservador Pedro Pumará, ingresó Agustín Gambier, candidato de la Unión Nacional.²⁹

Precisamente con el propósito de reducir el margen de posibilidades para este tipo de maniobras la ley 2560 de 1896 había dispuesto la creación de la Junta Electoral.³⁰ Este organismo, del que formaron parte el presidente del Tribunal de Cuentas, el

²⁸ E. Rivarola, «Ley y práctica electorales ...», op. cit., *RACP*, t. II, Nº 7, p. 71.

²⁹ *ED*, 21/04/1912, p. 2. En el debate de las elecciones nacionales del 7 de abril, Gallo vinculó esta decisión del Senado con la borratina efectuada contra la lista oficial en Juárez donde Pumará era intendente. *DSCDN*, 1912, p. 35.

³⁰ En el debate sobre la creación del nuevo organismo, los senadores plantearon el problema de su impacto sobre la relación de equilibrio entre los distintos organismos de gobierno: en qué medida serviría para disciplinar a los legisladores, o bien se convertiría en una nueva fuente de tensiones entre los diferentes poderes. Los senadores Emilio Mitre y Matienzo, sostuvieron que si se preservaba el papel

de «juez exclusivo de las elecciones» asignado por la constitución a cada cámara, la incorporación de la Junta no afectaría la autonomía del poder legislativo, pero el indudable prestigio de sus dictámenes, sometería las decisiones de los legisladores a un cierto grado de control. El senador Falcón, en cambio, temió que la intervención conjunta del poder legislativo y el judicial en la evaluación del proceso electoral, diese lugar a fricciones y se viese afectada la armonía entre los organismos que componían el Estado. Los senadores que defendieron la constitución de la Junta, también, temieron que el nuevo organismo le permitiese al ejecutivo crear legislaturas subordinadas a su voluntad.

Fiscal de Estado y el presidente de la Suprema Corte, tuvo a su cargo el estudio de las actas elevadas por los presidentes de mesa, el juicio sobre la validez de los votos, el cómputo del total de votos que le correspondía a cada lista y, en los casos que era preciso, la realización, en acto público, del sorteo de los candidatos. Al término de estas tareas, la Junta elevaba un informe a las Cámaras que debían tenerlo en cuenta para pronunciar el dictamen final. Según el testimonio de Enrique Rivarola, miembro de la Junta en su condición de presidente del Tribunal de Cuentas, este organismo no tuvo demasiado éxito en impedir que las legislaturas continuasen haciendo cualquier cosa, «siempre que no fuese alterar los sexos».³¹ En 1910 la Suprema Corte, por dos votos a favor y uno en contra dictaminó que la Junta era inconstitucional.³² Este fallo fue objetado por Rivarola y por el autor del proyecto de reforma de la ley electoral, proponiendo ambos su restauración.³³

Las fuerzas conservadoras frente a la reforma electoral

La propuesta de Ahumada ingresó a la Legislatura en octubre de 1910, y en enero de 1912 fue sancionada la ley 3441.³⁴ A lo largo del debate, la iniciativa recibió los aportes del senador Juan José Atencio quien incluyó parte de las sugerencias formuladas por Enrique Rivarola basadas en el minucioso registro de las prácticas electorales que le había posibilitado su labor en la Junta.³⁵ La reforma del régimen electoral impulsada por el autor del proyecto apuntaba a la reorganización del escenario político desde distintas dimensiones: el papel político de los municipios, la composición del electorado y la participación de las clases propietarias en el campo electoral, y por último,

³¹ E. Rivarola, «Ley y práctica electorales ...», op. cit., *RACP*, t. II, N° 9, p. 351.

³² El caso llegó a la Corte debido a los cuestionamientos planteados por sus integrantes. En 1904, el fiscal de Estado sostuvo que la Junta era inconstitucional debido a su composición y a las funciones que se le habían asignado. En abril de 1910, antes de que los jueces se pronunciasen, el presidente de la Corte, Rómulo Etcheverry y el fiscal Manuel Gnecco volvieron a insistir sobre el carácter inconstitucional de la misma y se negaron a pronunciar su veredicto sobre los comicios legislativos de marzo de ese año.

³³ En los fundamentos del proyecto, Ahumada afirmó que: «Este fallo de la Corte, de fecha reciente, revela una ignorancia indisciplinable en tan alto tribunal, no sólo del derecho parlamentario, sino de nuestra propia constitución... En efecto no es posible confundir la función del escrutinio con el juicio de la elección y la validez de los títulos de sus miembros... La distinción de estas dos funciones tan diferentes existe en el hecho, y está consagrada por la misma constitución». *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (DSCSP)*, 1910, pp. 503-504. Rivarola discrepó con sus colegas y sostuvo que la Junta no juzgaba las elecciones, sólo

computaba los votos y fijaba el cociente electoral. En el artículo citado no sólo continuó defendiendo la existencia de dicho organismo sino que impulsó la ampliación de sus funciones

³⁴ Los debates en torno a la reforma de la legislación electoral en la provincia entre 1910 y 1913 han sido analizados por Julio Melón Pirro, «La ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la provincia de Buenos Aires», en: Fernando Devoto y Marcela Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos, 1994.

³⁵ Si bien las tres perspectivas presentan puntos en común en relación con el balance negativo del régimen existente y en el interés por enmarcar dentro de ciertas reglas el juego electoral, las alternativas planteadas también expresaron divergencias. El autor del proyecto concedió un papel clave al control que podían ejercer los grandes propietarios en el desenvolvimiento de las elecciones. Para Atencio el tema central fue la constitución de partidos orgánicos, Rivarola concedió, aunque desde una mirada escéptica, especial atención a los beneficios derivados de la intervención de un organismo de control desvinculado de los intereses partidarios.

la sujeción de las decisiones del personal político a ciertas reglas preestablecidas.

Quienes argumentaron a favor de un nuevo régimen electoral ofrecieron un balance muy negativo sobre el comportamiento de los actores políticos, pero también respecto al estado de la sociedad bonaerense que ofrecía un campo propicio para el exitoso despliegue de las maniobras fraudulentas. En contraste con la imagen del gobierno elector denunciada por la oposición que recortó el papel protagónico del Ejecutivo, estos testigos y protagonistas del régimen privilegiaron el análisis de las condiciones y los comportamientos que posibilitaban la producción del sufragio a partir de la trama de relaciones forjada entre los jefes políticos y el electorado. En el cuadro que ofrecieron, la instrumentación de las prácticas fraudulentas tenía su base de sustentación en los municipios y los caudillos locales eran sus principales promotores. Estos hábiles personajes habían encontrado en la falta de instrucción de la mayor parte de los ciudadanos y en la indiferencia de las clases propietarias, el terreno fértil para imponer su voluntad. Al mismo tiempo, la Constitución les brindaba el marco jurídico adecuado para resistir el recorte de sus atribuciones.

El objetivo último del proyecto reformista era el de disciplinar a estas figuras cuyas acciones anarquizaban el funcionamiento de las instituciones. Con este propósito el nuevo texto incluyó: el recorte del papel político del municipio, el control de las decisiones de los legisladores a través de la Junta Electoral y la reglamentación de la intervención de los partidos en las elecciones. Además, los impulsores del mismo propiciaron, con distinto grado de convencimiento, la intervención de la burocracia estatal, la de las clases propietarias y de los sectores ilustrados, en lugar de suponer que la libre expresión de la voluntad ciudadana modificaría las reglas de juego vigentes.³⁶

La iniciativa original de Ahumada pretendió reducir la posibilidad de intervención del gobierno municipal en las elecciones a través del cambio en la composición de las juntas que intervenían en la organización y control del proceso electoral y de la inclusión de otros funcionarios estatales para supervisar la designación de los miembros de dichas juntas. Si la Constitución no se lo hubiese impedido, el senador habría asignado la formación del registro electoral a «funcionarios públicos dependientes del Estado y responsables ante él»,³⁷ para evitar que la ley fuese vetada, aceptó la intervención del municipio, pero modificó la composición de las comisiones empadronadoras, de las juntas de reclamaciones y de las mesas receptoras de votos.

³⁶ Estaban convencidos de que el escaso nivel de instrucción y el grado de dependencia de los sectores populares constituían un campo propicio para el fraude. «Estos abusos de los cabecillas de las fracciones políticas, no se llevarían a cabo si los escrutadores fuesen ciudadanos calificados por su posición social y pecuniaria, dignos de ser respetados y capaces de hacerse respetar. El ordenanza, el sirviente, el que vive de las pequeñas changas cuando no

de la dádiva o de la propina, no pueden llevar a la mesa electoral otra cosa sino la sumisión característica de los oficios inferiores y de los modos de vivir que no dan de vivir, como Larra diría». E. Rivarola, «Ley y práctica electorales...», op. cit., *RACP*, t. I, N° 6, marzo 1911, p. 798

³⁷ *DSCSP*, 1910, p. 498.

Las alternativas diseñadas por el autor del proyecto para recortar el papel político del municipio revelan una estrecha conexión con su diagnóstico negativo respecto al papel que desempeñaban las clases populares en el proceso electoral. En este sentido, su propuesta incluyó un conjunto de disposiciones que afectaban los principios igualitarios presentes en la ley vigente. Para la redefinición en un sentido restrictivo de la intervención del electorado, Ahumada incluyó nuevos requisitos tanto para ser miembro de las juntas encargadas del padrón y del escrutinio, como para ingresar al cuerpo electoral.

Las listas de vecinos de las que eran sorteados los miembros de las distintas juntas incluirían sólo a los mayores contribuyentes (doce en el caso de la selección de los miembros de las comisiones empadronadoras y juntas de reclamaciones y veinte en el de las mesas receptoras de votos) con más de 22 años y que pudiesen leer y escribir corrientemente. En la elaboración de esta lista tendría una intervención decisiva la Dirección de Rentas porque era la repartición que contaba con los datos y los padrones requeridos, pero además, porque estaba al margen de la «política militante».³⁸ En relación con la composición del electorado, el autor del proyecto excluyó a los menores de veinte años. Esta reforma fue la que dio lugar a las más fuertes controversias en el Senado, su debate se prolongó durante tres jornadas. Atencio la defendió decididamente a través de un extenso alegato en el que remarcó la necesidad de contar con votantes con la sólida preparación y la autonomía de juicio que acompañaban a una edad más elevada. El ministro de Gobierno expresó su acuerdo con estos argumentos y se manifestó a favor de un criterio aún más restrictivo: reconocer el derecho al voto sólo los mayores de 25 años. El resto de los oradores argumentó en contra de este criterio. Arana y López Cabanillas consideraron necesario que la legislación provincial estuviera en armonía con los criterios aprobados en el ámbito nacional y sostuvieron que el derecho al voto debía concederse en el mismo momento en que los jóvenes se incorporaban al servicio militar. Pinedo Oliver defendió la inclusión en el padrón

³⁸ *DSOSP*, 1910, p. 500. Ahumada y especialmente Rivarola eran escépticos respecto al compromiso cívico de la clase propietaria: «generalmente, un hombre que tiene algunos bienes de fortuna por los cuales paga impuestos, es casi indiferente a la vida cívica, porque su egoísmo le lleva a creer que puede bastarse a sí mismo y prescindir de los demás y ser extraño a la política, que considera como un oficio vil. De aquí que nuestros hombres de fortuna sean los que hacen un abandono más completo de sus deberes cívicos, aceptando sólo por excepción funciones gubernativas, con lo cual sólo consiguen que la política, en vez de ser una elevada función social, sea un oficio casi mercenario y casi «vil...». *DSOSP*, 1910, p. 499. El senador resolvió obligar a los mayores contribuyentes a intervenir activamente en el proceso electoral porque, en última instancia: «El que tiene bienes, forzosamente es un defensor, un

centinela avanzado del derecho y estará en contra de su violación». *DSOSP*, 1910, p. 499. Rivarola planteó mayores reservas porque observaba que el éxito económico no se veía afectado por la marcha de la política, en consecuencia, propuso que junto a los mayores contribuyentes se incluyese la presencia de los más instruidos, los que trabajaban en las diversas industrias, en el comercio, en el ejercicio de la medicina y del derecho. Las numerosas actas de comicio que había tenido en sus manos le permitían afirmar que la ignorancia daba lugar a todo tipo de maniobras fraudulentas, aun las más burdas y evidentes: ¿Cómo pretender que la firma estampada en el acta del comicio pertenecía al escrutador que no sabía leer? Por esta razón aplaudió la decisión de incluir nuevamente, entre los requisitos de los posibles empadronadores y escrutadores, el que pudiesen leer y escribir *corrientemente*.

de los mayores de 18 años para contrarrestar el fuerte grado de abstención y Sáenz vinculó el comportamiento responsable del ciudadano con su grado de instrucción, no dependiendo éste necesariamente de la edad. Finalmente, el Senado aprobó el reconocimiento de los derechos políticos a los mayores de 18 años.

Mientras para el control del municipio, Ahumada recurrió a los sectores sociales y a los funcionarios del Estado, que consideraba menos sujetos a la injerencia del poder político, y para limitar las amplias facultades de que gozaban las camarillas políticas que controlaban la Legislatura propuso la restauración de la Junta Electoral. El organismo previsto tenía diferencias en su composición y funciones respecto al que había funcionado hasta 1910. La figura del presidente del Tribunal de Cuentas seguía presente, pero el Fiscal de Estado y el presidente de la Corte fueron reemplazados por el presidente del Senado (vicegobernador) y el presidente de la Cámara de Diputados. Aunque sus funciones eran similares a las de la Junta anterior, ahora, las Cámaras quedaban obligadas a respetar el dictamen de dicho organismo. En el caso que hubiese discrepancias sobre la evaluación de los resultados electorales, los legisladores debían probar que las conclusiones de la Junta no se correspondían con la información analizada.

En la propuesta de Rivarola, la intervención de la Junta Electoral constituía un requisito clave para controlar el fraude, por esta razón, le confirió atribuciones con alcances más amplios que las que le había asignado Ahumada. Este organismo no aparecía sólo en la última etapa del proceso, ya estaba presente en el momento en que se elaboraba el padrón. Durante el debate, Atencio incorporó al proyecto la mayor parte de sus sugerencias sobre este punto. En el texto aprobado por los senadores, la nueva Junta quedó a cargo de una amplia gama de tareas: confeccionaba, junto con el director de Rentas, las listas de vecinos de las que eran sorteados los miembros de las comisiones empadronadoras, las juntas de reclamaciones y las mesas receptoras de votos, efectuaba el sorteo de los miembros de la junta de reclamaciones, aprobaba el escrutinio final y diplomaba los nuevos legisladores. La intervención de los concejales fue reducida a la organización de algunos sorteos: los correspondientes a las juntas empadronadoras y autoridades de mesas, por otra parte minuciosamente reglamentados, al mismo tiempo, los legisladores quedaron sometidos a las resoluciones de la Junta. Era el tributo que los reformadores rendían a la Constitución.

Esta reorganización del escenario político e institucional incluyó la reglamentación de los partidos políticos. Sobre este tema, Atencio fue quien se mostró más interesado en avanzar hacia la constitución de fuerzas sólidas. En la ausencia de partidos orgánicos encontraba la principal razón de los males que afectaban la vida política. Las ideas que expuso en el Senado fueron luego difundidas a través de *El Día* durante las campañas electorales en las que participó. En todas estas ocasiones, Atencio sostuvo la necesidad de que los partidos definiesen programas que expresaran los diferentes intereses sociales, al PC le correspondía defender las riquezas rurales, «frente al

industrialismo central que se condensaría en agrupaciones con base preferente en los centros fabriles y comerciales del Estado».³⁹

El director de *El Día* coincidió con Ahumada en la necesidad de fijar normas que hiciesen imposible el uso de la borratina, pero, debido a su opción a favor de los grandes partidos, se opuso a la posibilidad, aceptada por el autor del proyecto, de que los grupos políticos minoritarios ingresasen a la Legislatura. La iniciativa de Ahumada, con un sesgo más conciliador, fue presentada como una fórmula de transacción entre el ideal de partidos basados en programas y la presencia de fuerzas aglutinadas en torno a determinadas figuras. Con este propósito, el proyecto combinó la eliminación de la borratina (art. 77) con el reconocimiento de las agrupaciones minoritarias y de carácter ocasional que aceptasen competir en forma abierta (art. 82). Para impedir la borratina, Ahumada indicó que todo partido estuviese obligado a presentar, ante la Junta Electoral y en los días previos a la elección, su lista completa de candidatos en boletas impresas con el nombre del mismo. Los votos obtenidos por las listas que no hubiesen sido registradas o presentaran modificaciones no serían computados. Sin embargo, el autor del proyecto consideró que la sanción de estos actos de «piratería política», debía ir acompañada de medidas que permitiesen canalizar las energías de los grupos organizados en torno a determinados liderazgos. En relación con este objetivo, reconoció la posibilidad de que los partidos cuyo caudal de votos fuese menor al cociente electoral (esta cifra resultaba de dividir el total de sufragios por el número de candidatos) ingresaran a la legislatura. De esta manera, los grupos minoritarios que ya no tendrían posibilidad de manifestarse a través de la borratina, podrían hacerlo a través de la presentación de una lista propia. La ausencia de partidos orgánicos hacía preciso que se encauzase de alguna manera a las numerosas fuerzas que aparecían frente a cada elección.⁴⁰

El senador de la Riestra acompañó esta fórmula de transacción porque había razones que hacían comprensible la ausencia de partidos orgánicos: en la sociedad argentina no había divergencias de peso en torno a las cuestiones económicas, sociales, religiosas, en consecuencia, la constitución de diferentes fuerzas políticas obedecía, centralmente, a las adhesiones que suscitaban distintas figuras carismáticas. Frente a esta situación y debido a la muy débil intervención de la ciudadanía en las elecciones era conveniente alentar la conformación de agrupaciones que propiciaban la participación a partir de las redes de lealtades políticas que se forjaban entre sus integrantes.⁴¹ Atencio y Pinedo Oliver, en cambio, consideraron que esta iniciativa dejaba un amplio margen para la perpetuación de fuerzas políticas inorgánicas y obstaculizaba la constitución de partidos organizados en torno a programas. Atencio argumentó largamente contra

³⁹ *ED*, 07/04/1912, p. 3.

⁴⁰ «... a fin de que nadie pueda hacer cargo a la ley de que lo obliga a votar por una lista que se declara intangible, se deja a las agrupaciones de ciudadanos... el derecho, la libertad de formular

la lista por la cual quieren votar, la lista de sus simpatías, bajo las denominaciones o programas que consideren conveniente». *DSCSP*, 1911, p.p. 397 y 411.

⁴¹ *DSCSP*, 1911, p. 356.

la iniciativa, sostuvo que los pequeños grupos cuya constitución se alentaba eran corsarios políticos sin filiación, sin bandera, sin propósitos, sin ideas, que lo único que pretendían era sacar una tajada de poder.⁴² Finalmente el Senado se inclinó a favor de la fórmula propuesta por el autor del proyecto.

En el Senado no se escuchó ninguna voz que esgrimiera argumentos contra el recorte de las atribuciones de los jefes políticos, los diputados, en cambio, a través de reiteradas referencias a la Constitución y de la exaltación de la democracia procuraron recuperar parte del terreno perdido en su condición de miembros del gobierno municipal y de «jueces exclusivos» de las elecciones legislativas. En la Cámara de Diputados, la defensa del proyecto estuvo a cargo, centralmente, del mismo Ahumada que asistió al recinto en su condición de ministro de Hacienda, y en menor medida del diputado Octavio Amadeo.

El debate en la Cámara de Diputados evidenció abiertamente las fuertes resistencias que generaba este proyecto entre los legisladores, gran parte de los cuales, eran miembros del gobierno municipal. Durante el debate, el diputado Ballesteros, también intendente de Mercedes, intentó detener la puesta en marcha del minucioso engranaje construido en el Senado. Recordó a sus colegas que si las normas referidas a la elaboración del padrón eran aprobadas con el aval de quienes formaban parte de las municipalidades, éstas habrían perdido «toda su autoridad moral, todo derecho a la consideración pública».⁴³ Sostuvo que era posible evitar este desenlace y al mismo tiempo acallar las críticas de «la opinión pública» en torno al padrón provincial. Para esto sólo había que encomendar a las juntas empadronadoras que tomaran el censo nacional de enrolamiento como referente central para su labor. Por el momento la iniciativa no prosperó y los diputados sólo lograron introducir dos modificaciones al texto proveniente del Senado: la elaboración de las listas de vecinos sobre la base de criterios menos restrictivos y la reafirmación de la autonomía de los legisladores frente a las resoluciones de la Junta Electoral.

Los diputados Joffré y Pedro Pagés fueron los que, con mayor energía, cuestionaron el carácter elitista que se había conferido a los organismos electorales. Pagés propuso que en las listas para sortear a los integrantes de las juntas escrutadoras se incluyeran todos los vecinos que supiesen leer y escribir. Recordó que la democracia moderna había liquidado la triple tiranía social, religiosa y política impuesta por la clase privilegiada, cuando el desafío de la hora presente era consolidar los altos valores de Libertad, Igualdad y Fraternidad, en la provincia se pretendía restaurar el predominio de las clases privilegiadas.

«Yo, como argentino, digo bien alto, no es el dinero ni la posición social la mejor fuente para la educación de la conciencia política de un ciudadano, y al querer nosotros consagrar por este artículo la monopolización por una clase de ciertas funciones políticas... no hacemos

⁴² *DSCSP*, 1911, p. 356.

⁴³ *DSCDP*, 1911, p. 913.

otra cosa que poner al borde de un abismo tantas aspiraciones generosas, tantos nobles esfuerzos y tantas esperanzas de aquellos que dieron al concepto república democrática, toda su majestad y toda su hermosura».⁴⁴

Las clases propietarias ya contaban con demasiados recursos para imponer su voluntad: el peón dependía excesivamente del patrón y el que tenía dinero podía comprar el voto. La ley no podía consolidar ese estado de cosas, por el contrario, su intervención debía propiciar posibilidades más igualitarias. Los diputados resolvieron que en las juntas empadronadoras y de reclamaciones podrían participar todos los ciudadanos que fuesen contribuyentes o bien ejerciesen profesiones liberales y en las mesas receptoras de votos todos los ciudadanos que supieran leer y escribir corrientemente. La fuerte resistencia que generaron entre los jefes políticos locales las normas basadas en algún tipo de calificación del electorado,⁴⁵ confirma la evaluación de los reformistas acerca de la producción del sufragio por parte de los caudillos, y de las posibilidades que ofrecían para esa tarea el bajo nivel de instrucción y el grado de subordinación de los sectores populares.

Los dirigentes Manuel Gnecco de La Plata, Florencio Ballesteros de Mercedes, Pedro Pagés de Pila y Cichero de Junín, denunciaron la presencia del jefe del registro civil como una afrenta para los concejos deliberantes que tenían su propio secretario. Finalmente, dicho funcionario no fue incluido entre los veedores del acto de sorteo. Los jefes políticos locales también impidieron el control más estricto de la Junta Electoral sobre sus decisiones relacionadas con la designación de los nuevos legisladores. En defensa de su propuesta, Ahumada sostuvo que no se trataba de cercenar facultades, sino simplemente de establecer reglas. Uno de los principales propósitos de las nuevas normas, según Amadeo, era «dar a los candidatos electos y a los partidos políticos todas las garantías necesarias para que no se cometan contra ellos los atropellos de que nuestra historia está llena».⁴⁶ Arce, Jofré y Márquez recordaron que la Constitución había reconocido a los legisladores como «los jueces exclusivos de la elección», en consecuencia, no se los podía subordinar al dictamen de la Junta porque, en caso de reconocer la presencia de otro juez, la ley sería anti-constitucional.

⁴⁴ El diputado Jofré ya había cuestionado la subordinación de los derechos cívicos a la posición económica: «Yo digo: ¿ha de ser más apto para ir a tomar parte en la vida democrática, para formar el censo electoral un contribuyente que tenga una propiedad que valga 4000 pesos, aunque no sepa leer ni escribir, que una persona honesta, que un abogado, un médico, un maestro de escuela, que un periodista? ¿por qué a éstos se ha de excluir?... este proyecto no es en beneficio del pueblo soberano de la provincia, sino en beneficio de un poder con perjuicio del otro...». *DSCDP*, 1911, p. 921 y p. 878 respectivamente.

⁴⁵ Entre las objeciones de los diputados figuró el requisito de saber leer y escribir *corrientemente* para ser miembro de las distintas juntas. Según Maldonado, «esta exigencia de la ley será una verdadera traba y un arma de dos filos... pues resultará que en la campaña nos encontraremos con que serán muy pocos los que puedan estar en esas condiciones». Lo más conveniente era que empadronadores y escrutadores supiesen leer y escribir sin mayores precisiones. Esta propuesta, formulada en el debate de la nueva ley electoral (3489), no fue aprobada. *DSCDP*, 1913, p. 108.

⁴⁶ *DSCDP*, 1911, pp. 956 y 959.

Las normas impuestas a los partidos políticos no fueron modificadas, pero los diputados las enjuiciaron negativamente en nombre de la defensa de los principios de la democracia.⁴⁷ Piaggio, Güerci y Jofré sostuvieron que las listas especiales eran el medio más adecuado para canalizar las distintas aspiraciones y los intereses del electorado. La exclusión de las mismas en el nuevo código electoral significaba que los ciudadanos se verían obligados a abstenerse o a votar por candidatos que no los representaban.⁴⁸ Antes de concluir el debate, Mariano Maldonado, intendente de Puán, anunció abiertamente el carácter transitorio de la ley:

«... si venimos resueltos a votarla en este momento, en que se nota un ambiente de pureza electoral, votémosla con todo desinterés, y mañana el mismo poder ejecutivo que la prestigia y los legisladores que la sancionamos, volverán sobre sus pasos si en la práctica se observa que alguna cláusula perturba la acción del gobierno de que formamos parte, o ataca los intereses generales de los ciudadanos que tienen el derecho del sufragio (Muy bien! en las bancas)».⁴⁹

El nuevo mecanismo aprobado para la formación del padrón nunca llegó a aplicarse, antes que se cumpliera el plazo para su renovación total —el padrón vigente caducaba en 1914— la ley 3411 quedó derogada en virtud de la aprobación de un nuevo texto, el de la ley 3489. Esta fue sancionada a mediados de 1913 y a través de la incorporación de reformas parciales se mantuvo vigente hasta la aprobación de la llamada ley trampa (4316) en 1935.

En el debate del nuevo texto electoral se advierte la presencia de diferentes intereses en tensión. Por una parte, la del sector decidido a compatibilizar las normas electorales de la provincia con las vigentes en el escenario nacional a partir de la ley Sáenz Peña. En este campo se destaca la presencia del ministro de Gobierno, Francisco Uriburu, y a través del mismo el interés del gobierno provincial de alejar la posibilidad de la intervención del gobierno nacional mediante la incorporación del voto secreto y obligatorio y de la adopción de criterios que posibilitasen la credibili-

⁴⁷ Unos meses después, en el Congreso Nacional, Alfredo Palacios denunció la reglamentación de los partidos como una prueba más de la naturaleza centralista del régimen conservador. Sus argumentos fueron similares a los de los diputados bonaerenses, la nueva norma pretendía uniformar la opinión del electorado y violaba la Constitución «porque establece: primero, que no puede votarse sino por una lista registrada por un partido político, antes de la elección; segundo, porque carecen de valor todas las modificaciones que se hicieran a esas listas; y, tercero, porque puede resultar electo un ciudadano sin haber tenido ningún voto, por el sólo hecho de ser registrado su nombre en las listas de los partidos constituidos antes de la elección. Sólo pueden registrar listas los partidos, de manera que un grupo numeroso de una localidad carecerá siempre de representación, a pesar de lo dispuesto por la Constitución sobre proporcionalidad». *DSCDN*, 1912, p. 27.

⁴⁸ Poco antes de que Jofré preguntara a sus colegas: «¿por qué hemos de imponer esta traba? ¿por qué hemos de reglamentar o de uniformar al elector de la provincia?», Rivarola, en el trabajo mencionado, había formulado una respuesta posible: «La constitución ha tenido presente la existencia de partidos, no la de individuos; el individuo aisladamente no significa una opinión capaz de pesar en el gobierno, como una molécula no significa un cuerpo. Los gobiernos corresponden a los partidos, malos o buenos; y, entre nosotros, han correspondido a los partidos, no a los hombres. En los hombres, ha asumido la forma de tiranía o del despotismo o ha precipitado la caída del gobernante cuando no había en él pasta de déspota o de tirano». *DSCDP*, 1911, pp. 938-941 y E. Rivarola, «Ley y práctica electorales...», op. cit., *RACP*, t. II, N° 7, p. 77.

⁴⁹ *DSCDP*, 1911, p. 943.

dad del padrón provincial. Por otra, la de los jefes políticos decididos a recuperar los recursos de que los había privado la reforma anterior a través de la subestimación de las presiones provenientes del gobierno nacional y de «la opinión pública». La ley 3489 fue la fórmula de transacción entre ambas aspiraciones.

El 10 mayo de 1912, el mismo día que el diputado Barros proponía la derogación de la reforma que había subordinado el municipio al Ejecutivo provincial, ingresaron en la Legislatura tres iniciativas para reemplazar la ley propuesta por Ahumada: la del gobernador Arias, la del diputado Sarrat y la del diputado Ballesteros; en diciembre se sumó, la elevada por el gobernador de la Serna.⁵⁰ La Comisión Especial de la Cámara de Diputados que estudió los proyectos, dio a conocer su despacho a mediados de febrero de 1913 y el 21 de mayo se inició el debate en particular.

Si bien los legisladores añoraban las disposiciones de la antigua ley electoral que consideraban superiores a las aprobadas en 1912, su restauración no era posible. Los jefes políticos bonaerenses, nuevamente, se vieron obligados a reconocer el peso de las fuerzas que en el escenario político nacional exigían la adecuación del régimen electoral provincial.⁵¹ En consecuencia, aprobaron la adopción del voto secreto y obligatorio, pero devolvieron al municipio su papel central en la organización de las elecciones, derogaron las reglas que disciplinaban el comportamiento de los partidos políticos y excluyeron del cuerpo electoral a los más jóvenes.

Las comisiones empadronadoras quedaron bajo el control de los municipios: sus tres miembros serían sorteados por las autoridades del mismo de la lista integrada por todos los electores del distrito que supiesen leer y escribir corrientemente. No obstante, dichas comisiones debían aceptar las constancias del padrón militar (art. 16). Las Juntas de reclamaciones se constituirían con tres concejales. Las autoridades de las mesas receptoras de votos, cuyo número se redujo de tres a uno,⁵² también serían sorteadas por el concejo de una lista en la que se incluiría a los electores mayores de 22 años que supiesen leer y escribir corrientemente y fuesen contribuyentes (territoriales o de un impuesto no menor de veinte pesos), o bien, se desempeñasen como profesionales, oficiales y jefes militares o sacerdotes. La recuperación de la autonomía de las comunas limitó el papel de la Junta Electoral a la realización del escrutinio. El

⁵⁰ El gobernador Arias envió un proyecto de reforma que adoptaba el padrón militar sin incluir ni el voto secreto ni el obligatorio. El proyecto de Sarrat proponía el voto secreto, pero no el obligatorio y tampoco el padrón militar. El de Ballesteros adoptaba el voto secreto y obligatorio, pero no proponía el padrón militar. El del gobernador coronel de la Serna incluía el voto secreto y obligatorio, pero no adoptaba el padrón militar.

⁵¹ Arias en los fundamentos de su proyecto de reforma de la ley electoral destacó la necesidad de «garantir el ejercicio de los derechos cívicos por parte de los ciudadanos, secundando el movimiento

de opinión que se ha producido en toda la República con motivo de la última ley de elecciones sancionada por el Honorable Congreso a iniciativa del señor presidente de la Nación». *DSCDP*, 1912, p. 80. Al inaugurar las sesiones de 1913, el gobernador interino, Eduardo Arana convocó a los legisladores a «colocar nuestro régimen electoral en consonancia con las aspiraciones de la opinión pública». *DSCDP*, 1913, 02/05/1913.

⁵² El menor grado de autonomía de los jefes políticos respecto a la confección del padrón fue compensada con la posibilidad de controlar más acabadamente la elaboración de las actas.

proyecto de la comisión eliminó su intervención en la preparación de las listas de las que serían sorteados los empadronadores, y la Cámara, a iniciativa del diputado Arce, también la excluyó de la elaboración de las listas de las que serían sorteados los miembros de las mesas receptoras de votos. La nueva Junta con atribuciones más restringidas quedó integrada por el Presidente de la Suprema Corte, el Fiscal de Estado, el presidente del Tribunal de Cuentas y los presidentes de las cámaras Primera y Tercera de Apelaciones.

Respecto a la edad de los votantes, la Comisión a cargo del proyecto modificó su despacho en tres ocasiones: primero dispuso que fuesen empadronados los mayores de 18 años, luego se inclinó por los mayores de 21 años y finalmente adoptó el primer criterio que fue votado sin que hubiera debate. En el Senado, la propuesta de Arce Peñalva para reconocer la ciudadanía a los 21 años fue aceptada por la mayoría –trece votos contra nueve– a pesar de la oposición del ministro de Gobierno, Francisco Uriburu.⁵³

Sólo un reducido número de legisladores cuestionó la derogación de la ley recientemente aprobada. En la Cámara de Diputados, Barros se limitó a llamar la atención sobre el hecho de que sería muy difícil convencer a los otros partidos que el padrón confeccionado por las municipalidades se correspondería con el padrón militar y lamentó la reducción de las funciones de la Junta Electoral propuesta durante el debate.⁵⁴ Los senadores que impugnaron la reforma, en cambio, manifestaron su oposición en forma activa: abandonaron el recinto y prefirieron permanecer en las dependencias de la Jefatura de Policía antes que participar en la sanción de la nueva ley.⁵⁵ El senador Smith, antes de abandonar el recinto, manifestó que, salvo la inclusión del voto secreto y obligatorio, el nuevo código era inferior a la ley Ahumada porque esta última brindaba mayores garantías para la formación de un padrón electoral de verdad. Cuando propuso que se adoptase directamente el padrón militar, el ministro de Gobierno advirtió que esa iniciativa era anticonstitucional y fue rechazada por dieciocho votos contra cinco. Quesada logró la inclusión de fiscales designados por los partidos en el acto de sorteo de las comisiones empadronadoras.

⁵³ *DSCSP*, 1913, p. 218. En su último número de ese año, la *RACP* publicó un artículo de Rodolfo Rivarola en el que denunciaba el carácter anticonstitucional de la disposición: «Bastará, en conclusión, que cualquier ciudadano menor de 21 años enrolado y vecino de la provincia, demande la inconstitucionalidad de la ley, para que la suprema corte, previos los trámites la declare... La legislatura se ha excedido en sus atribuciones, arrojándose el derecho de limitar las prerrogativas de la ciudadanía, definida por el congreso de la nación por competencia propia. La elección de electores de gobernador o cualquier otro (nombramiento) se realizará con violación de la constitución. Todo lo hecho y lo que se haga, es y será nulo y sin valor. Así debe declararse la elección inmediata y cualquier acto

ulterior de los funcionarios que resultasen electos». R. Rivarola, «Padrón nacional y elecciones provinciales», *RACP*, N° 39, 1913, pp. 328-332. Pocos meses después de haber asumido Ugarte, fue sancionada la Ley 3552 que aceptó la edad mínima de 18 años para eludir las posibles consecuencias planteadas por Rivarola. *Colección completa de leyes...*, t. XIX, pp. 375-378.

⁵⁴ *DSCDP*, 1913, p. 118.

⁵⁵ Senadores que abandonaron el recinto legislativo y fueron retenidos en las dependencias de la Jefatura de la Policía provincial: Enrique Smith, Héctor Quesada, César Ceretti, Raúl Sánchez, Arturo Arias. *DSCSP*, 1912, p. 222.

A lo largo de todo el debate fue evidente que frente a la aplicación de la ley Sáenz Peña y la posibilidad de que la provincia fuese intervenida por el gobierno nacional, el partido gobernante, más allá de la resistencia de algunos jefes políticos, optó por sumarse al movimiento que dominaba el escenario nacional y acallar las críticas de la prensa.⁵⁶ No obstante, los más reticentes reivindicaron la autonomía de la provincia y descalificaron los reclamos de la opinión pública: detrás de esa figura «tan tenue como el aire» y tan «imposible palpar como el humo que sale de un cigarro y que se pierde en volutas»,⁵⁷ estaban los radicales y éstos continuarían hostigando al gobierno bonaerense hasta lograr la intervención.⁵⁸

El debate en torno a la incorporación del voto obligatorio fue el momento en que las diferencias entre la tendencia conciliadora y la intransigente se expresaron más abiertamente. Uriburu, el más decidido representante de la primera alternativa, intervino en varias oportunidades para sostener la conveniencia de la adopción del voto obligatorio:

«¿Podría la provincia de Buenos Aires quedarse atrás en este movimiento? ¿Debemos ser nosotros los únicos que nos oponemos a estas exigencias de la vida democrática? ¿Convendría a los intereses generales de la Provincia la permanencia de un solo partido en su dirección, y que nos plantáramos allí, cerrando los ojos a lo que está sucediendo en todas partes?

Eso sería, señor Presidente, reconocer nuestra debilidad, eso hubiera sido una confesión de que somos minoría. Y la prueba más grande de fuerza, de vigor, de patriotismo y de confianza en sí mismo que puede dar este partido, es ofrecer esta ley para invitar a los adversarios a que vengan a sanear sus títulos al gobierno de la Provincia.

La otra táctica habría sido estéril, ridícula, y no daría sino pésimos resultados, porque una cosa es oponerse a la política del presidente; es muy gallardo y se presta mucho a los rasgos heroicos; pero cuando los presidentes representan la opinión pública, es conveniente no oponerse a ellos porque en realidad a lo que uno se opone es a la opinión pública».⁵⁹

Su exhortación fue acogida favorablemente por un reducido número de diputados (Sarrat, Ballesteros, Márquez, Ruiz Guiñazú, Gaje, Bello, Barros); la mayoría, en cambio, (Olaso, Jofré, Torres, Amadeo, Rodríguez, Piaggio, Palacios, Maldonado) sostuvo que

⁵⁶ El diputado Sarrat, miembro de la comisión que había aprobado el despacho, recordó a sus colegas que algunos diarios de la Capital Federal, y diarios serios y muy reputados, han hecho comentarios completamente inexactos sobre el procedimiento de la Legislatura, informando al pueblo de la República que la provincia de Buenos Aires, llamada para el caso el baluarte del fraude, negaba el voto obligatorio... negaba el voto secreto, negaba el nuevo padrón, las mesas calificadas, la Junta electoral. Era preciso demostrar la falsedad de tales afirmaciones. *DSCDP*, 1912, p. 207.

⁵⁷ *Idem*, Jofré, p. 154.

⁵⁸ En este sentido, el diputado Palacios afirmó: «no se trata de la conveniencia del voto obligatorio; se trata de la conveniencia de atender la solicitud de cierto partido político, que lo mismo será que le den el voto secreto, el voto obligatorio, que le designen comisiones de magistrados, que le den nuevos padrones. Cuando todo eso le haya votado la Legislatura, tendrá todavía un inconveniente más, y vendrá entonces a hacernos esta manifestación: «no tenemos garantías» y querrán de hecho la intervención nacional». *DSCDP*, 1912, p. 148.

⁵⁹ *DSCDP*, 1913, p. 201.

el voto obligatorio era anticonstitucional y que sólo ocasionaba perjuicios a los ciudadanos. ¿Por qué había que obligarlos a votar? Las enormes distancias, el predominio de las actividades rurales eran factores que distinguían a la provincia de la Capital, las medidas positivas en este escenario social podían ser negativas en el provincial. En el ámbito bonaerense, el voto obligatorio representaría una pesada carga para los ciudadanos, especialmente, para los que vivían de su labor cotidiana y contaban con escasos recursos.⁶⁰ Nuevamente, como en el debate del año anterior, los diputados que resistían la reforma del régimen conjugaron la defensa de su posición con el llamado de atención sobre los intereses y las necesidades de los sectores populares. En la Cámara de Diputados, el voto obligatorio fue rechazado por treinta y tres votos contra diez. Sin embargo, los senadores se alinearon junto al ministro de Gobierno y aprobaron la inclusión del voto obligatorio sin que fuera debatido.

El voto secreto, en cambio, no generó controversias, sólo el diputado Vatteone se opuso enfáticamente debido a las consecuencias negativas que tendría para los intereses del capital. En un país en el que había tanta obra por hacer y en el que era tan necesario el aporte de los capitales, esta norma sólo serviría para generar la desconfianza de los inversionistas.⁶¹

El regreso del jefe político

Al mismo tiempo que se aprobaba la reforma electoral, los principales jefes políticos del conservadurismo proponían el retorno de Marcelino Ugarte, el hombre fuerte que en el pasado reciente había logrado cohesionar al partido y al mismo tiempo había colocado a la provincia en una posición relevante en el escenario nacional. Ugarte había llegado a la gobernación de la provincia en 1902 como candidato de Partidos Unidos, acompañado por Adolfo Saldías.⁶² Su primer año de gobierno estuvo

⁶⁰ Oscar Cornblit asignó a los conservadores una decidida orientación a favor del voto obligatorio porque «consideraban una válvula de reaseguro el lograr una gran afluencia popular a las urnas; y un peligro el de solamente la parte más ilustrada». El debate que analizamos confirma la oposición de los jefes políticos al voto calificado y su interés en garantizar la participación de los sectores populares, pero esta opción no suponía el apoyo al voto obligatorio. La mayoría de los diputados bonaerenses sólo encontraron inconvenientes en la aplicación del mismo: su carácter anticonstitucional ya que la Constitución había definido como un derecho y no como un deber la intervención en las elecciones; la participación de votantes escasamente interesados en el ejercicio de su derecho; las facilidades que ofrecía a la oposición para movilizar al electorado. «La opción conservadora en la política argentina», en: *Desarrollo Económico*, N° 56, enero-marzo, 1975, p. 637.

⁶¹ Los argumentos del diputado reconocían por vía indirecta las posibilidades que ofrecía el voto público de manipular la voluntad

de las mayorías. «El desarrollo enorme de la industria fabril y manufacturera... será la característica argentina del mañana, y alimentará una masa enorme de trabajadores que determinará de una manera indiscutible el triunfo de sus candidatos, representantes en el Congreso de sus anhelos y sus tendencias. Y poco a poco el congreso irá aumentando el número de esos representantes, cuyos votos determinarán en el porvenir una legislación económica de ninguna manera favorable a los intereses de su eterno enemigo el capital». En este contexto se cerrarían las fábricas y los capitales se retirarían del país. *DSCDP*, 1913, p. 194.

⁶² Partidos Unidos fue el resultado de la coalición entre los sectores del PAN cercanos a Roca y los radicales coalicionistas nucleados en torno al gobernador Bernardo de Irigoyen. La aparición de Partidos Unidos significó la desaparición de Unión Provincial y el desplazamiento de Pellegrini del escenario provincial donde, en los años 90, había tenido un papel protagónico en la designación de los gobernadores.

atravesado por los conflictos entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo. En el marco de recurrentes crisis institucionales que derivaron en la intervención del Poder Legislativo por parte del gobierno nacional, se enfrentaron dos tendencias: la impulsada por el gobernador, que pretendió subordinar a los gobiernos locales a las directivas del gobierno central, y la de los jefes políticos del partido, que desde sus bancas en la Legislatura resistieron las iniciativas del Ejecutivo.⁶³ La equilibrada relación de fuerzas, según el dirigente conservador José Arce, convenció a las fracciones en pugna que «era necesario unirse para poder trabajar con éxito en beneficio de los intereses de la Provincia y de la influencia de Buenos Aires en el escenario nacional».⁶⁴

Al término de su gestión, Ugarte reconoció este resultado como uno de sus mayores logros y destacó el hecho de que la misma había requerido del reconocimiento de su liderazgo por parte de los jefes políticos del partido:

«Sí; cuando llegué al gobierno de Buenos Aires me encontré con un poder legislativo que, por causas inferiores, se resistía a secundar mi acción gubernativa. Fue entonces que me propuse eliminar esos inconvenientes a fin de que esa rama importante de Gobierno, en vez de responder a influencias personales, por respetables que ellas fuesen, respondiese a las necesidades y conveniencias de la Provincia, que yo, en mi carácter de gobernante honesto y consciente, creía honradamente interpretar... y conseguí el concurso de la Legislatura; y conseguí que la mayoría de los hombres representativos de la Provincia se vinculasen para secundar al Gobierno, bajo la denominación de Partidos Unidos; y conseguí más... conseguí que la provincia de Buenos Aires, apoyada en esa fuerza, dejara de pesar menos que la provincia de Jujuy en las grandes decisiones nacionales».⁶⁵

En 1908, en relación con el cambio de orientación del gobierno nacional –el alineamiento del presidente Figueroa Alcorta con el sector del oficialismo que propiciaba la reforma de las reglas del juego político, debilitó a la fuerzas roquistas– Ugarte, uno de los dirigentes decididamente comprometido con el roquismo, perdió su papel

⁶³ Ni bien asumió, Ugarte dio curso al proyecto de reforma de la Constitución aprobado al finalizar el mandato de Irigoyen, manifestó su decisión de limitar la autonomía de los municipios y obtuvo amplias facultades sobre el manejo de los fondos públicos. La llamada ley de confianza, aprobada en junio de 1902 lo autorizó a suspender la aplicación de las partidas de presupuesto y de las leyes especiales vigentes con el propósito de reducir el déficit y evitar la solicitud de nuevos créditos. En relación con los municipios, reunió a los legisladores para informarles que pensaba modificar la facultad impositiva de los municipios y deslindar el municipio de la campaña: «lo primero será del gobierno respectivo de ustedes, la administración de lo otro debe ser del resorte del Poder Ejecutivo». Adolfo Saldías, *Un siglo de instituciones. Buenos Aires en el Centenario de la Revolución de Mayo*, t. II, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1910 p. 349. Sin

embargo, a fines de 1912, cuando desde la conducción del partido enfrentó la política centralista de de la Serna, no dudó en denunciar la invasión del Ejecutivo a «las unidades primarias del gobierno o sea las municipalidades». *LN*, 15/12/1912.

⁶⁴ J. Arce, op. cit., p. 143.

⁶⁵ Declaraciones de Ugarte a un periodista citado por Garay en el debate de las elecciones de diciembre de 1913. *DSCDP*, 1913, pp. 915-916. Saldías llegó a una conclusión similar «(la reconciliación) propició acercamientos políticos que trascendieron en el orden nacional, permitiendo a la provincia de Buenos Aires, después de veinticinco años durante los cuales su influencia electoral no contó sino en sentido negativo, iniciar y hacer triunfar determinada candidatura a la presidencia de la República, la del doctor Manuel Quintana». (op. cit., p. 353)

protagónico en el escenario político provincial. El conjunto de los dirigentes que lo había acompañado, decidió la disolución de Partidos Unidos y la constitución del Partido Conservador. De acuerdo con el testimonio de Arce que asumió la reivindicación de la figura de Ugarte, el hombre fuerte de Buenos Aires había acompañado la iniciativa para impedir la intervención de la provincia por el gobierno nacional. Según Oyhanarte, los hombres que lo habían reconocido como su líder, lo abandonaron rápidamente cuando quedó marginado del poder.⁶⁶

En 1912, a pesar de las resistencias de algunos sectores, la mayor parte de la dirigencia conservadora apoyó el retorno de Ugarte quien, luego de hacerse cargo de la conducción del partido en diciembre de 1913, obtuvo el aval del 74% de los votantes para volver a encabezar el gobierno de la provincia. Su reingreso al primer plano de la escena política aparece asociado a los severos desafíos que afectaban al partido gobernante: por un lado, un gobierno nacional decidido a generar las condiciones que posibilitasen el reingreso de los radicales al escenario electoral, por otro, la escasa cohesión de las fuerzas partidarias en el marco de la resistencia de los jefes políticos locales a las iniciativas de carácter centralista impulsadas por el Ejecutivo provincial. Los gobiernos de Arias y de la Serna habían cuestionado la autonomía de los poderes locales sin contar con la autoridad para lograr la disciplina de los jefes políticos del partido. Las tensiones que atravesaban a las fuerzas conservadoras se manifestaron abiertamente en las elecciones legislativas nacionales de 1912 a través de la proliferación de listas y el fuerte impacto de la borrotina.⁶⁷

El retorno de Ugarte a la gobernación estuvo marcado por el destacado salto de la participación del electorado, todos los partidos coincidieron en denunciar el carácter ficticio de los votos atribuidos a la fórmula conservadora: los votantes habían sido llevados o anotados. La construcción de votos asignada al oficialismo, que no tenía razón de ser frente a una oposición poco consistente, demostraba, sin embargo, la capacidad del partido para actuar exitosamente en el marco del nuevo sistema electoral y confirmaba la adhesión de los caudillos locales al jefe político que volvía para impedir que perdieran el control político sobre la sociedad bonaerense.

⁶⁶ En el debate de las elecciones de 1914, el diputado radical revisó el pasado del partido gobernante para destacar la escasa solidaridad entre los integrantes del mismo.

⁶⁷ Los nombres de los dirigentes conservadores aparecieron en diferentes listas, las tres principales fueron: la avalada por la conducción del Partido Conservador, la conservadora disidente que reemplazaba a cinco de los candidatos de la anterior por otros dirigentes del mismo partido, y la propuesta por la Unión Nacional, la fuerza que en 1909 había impulsado la candidatura de Roque Sáenz Peña para la presidencia.

Partido Conservador: Acosta, Eduardo; Atencio Juan J.; Ceballos, Anastasio; Escobar, Adrián; Massa, Arturo; Naón, Rómulo; Oliver, Francisco; Saavedra Lamas, Carlos; Santamarina, Antonio; Sempurrún,

José. P. Conservador (d): Atencio, Juan; Ceballos, Anastasio; Doyhenard, Luis; Escobar, Adrián; Goenaga, Pedro; López Buchardo, Juan; Massa, Arturo; Pumará, Pedro; Santamarina, Antonio; Vega, José. Unión Nacional: Anchorena, Manuel; Cobo, Manuel; Cordero, Fernando; Fajardo, Carlos; Fraga, Manuel; Martínez, Benigno; Moreno, Rodolfo; Negri, Domingo; Puig Lóme, Tomás; Urquiza, Alfredo de (cnel).

En el caso de la lista oficial, entre Juan Atencio, el candidato más votado y José Sempurrún, el más castigado por la borrotina, hubo cerca de 14.000 votos de diferencia. La eliminación de los nombres de Sempurrún, Naón, Acosta y Oliver apareció asociada a la inclusión de Goenaga y López Buchardo, integrantes de la lista disidente. *LP*, 08/04/1912, p. 12.

La cohesión de las fuerzas conservadoras en torno al liderazgo de Ugarte posibilitó responder al desafío que significó la reaparición de la UCR en el escenario electoral: los conservadores obtuvieron la mayoría de las bancas de la Cámara de Diputados en 1914⁶⁸ y en 1916. Sin embargo, el panorama nacional era diferente al que había posibilitado el afianzamiento de Partidos Unidos, a principios de siglo. Frente al avance de la UCR y la presencia de fracciones con propuestas contradictorias en el seno de la dirigencia oficialista, la decisión del máximo dirigente del conservadurismo bonaerense, de consolidar su posición a través de la revitalización del sector roquista, resultó una jugada equivocada. No obstante, la misma no fue sólo el producto de un error. La trayectoria del partido y los testimonios de testigos y protagonistas confirman la fuerte asociación entre la posición de las fuerzas conservadoras en el gobierno provincial y su posibilidad de utilizar los recursos del Estado para permanecer como partido gobernante. Pero también revelan que el engranaje fraudulento denunciado por la oposición estaba lejos de funcionar de la manera aceitada que ella suponía. El debate analizado ilumina aspectos opacados a través de la figura de un Ejecutivo omnímodo. La producción del sufragio incluyó una conjunción de acciones de diferente tipo y en torno a las mismas se forjaron redes de relaciones entre distintos actores que, al mismo tiempo que combinaban sus fuerzas, competían intensamente entre sí.

Los jefes políticos que intervenían en la producción del sufragio contaban con recursos y asumían comportamientos que socavaban la cohesión del partido gobernante. Frente a los desafíos que planteaba la orientación del gobierno nacional y la gravitación de las luchas facciosas, las fuerzas que habían logrado cohesionarse en torno al gobierno se inclinaron a favor de un liderazgo fuerte. En este contexto, el camino elegido por el máximo caudillo del Partido Conservador fue la expresión de las limitaciones de este actor político: un conglomerado de fuerzas poco dispuestas y capacitadas para avanzar en la construcción de vínculos más sólidos. A lo largo de su trayectoria como partido desde el gobierno había acumulado una experiencia y construido una trama de relaciones, en el seno del mismo y en relación con la sociedad, que obstaculizaban su adecuación a los nuevos tiempos.

⁶⁸ En esta ocasión el comportamiento de las fuerzas conservadoras fue mucho más disciplinado, entre de Vedia –el dirigente con mayor caudal de votos– y Varela –el último de la lista– la diferencia fue de sólo 470 votos.

Registro bibliográfico

BÉJAR, MARÍA DOLORES

«Los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XII, Nº 22-23, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2002 (pp. 95-123).

Descriptores · Describers

fraude / caudillos / gobierno elector / conflictos facciosos / régimen municipal / sistema electoral / Partido Conservador / ley Sáenz Peña / radicalismo
fraud / «caudillos» / elector government / factious conflicts / municipal regime / electoral system / Conservative party / law Sáenz Peña / radicalism