

REFORMA ELECTORAL Y *LONGE DURÉ*

EDUARDO JOSÉ MÍGUEZ

Eduardo José Míguez es Profesor de la Universidad Nacional de Mar del Plata y de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires e Investigador del Instituto de Estudios Histórico y Sociales de esta última universidad.

e-mail: eduardojosemiguez@gmail.com

Resumen

Este texto discute las causas del cambio de régimen político en Argentina, asociado a la Ley Sáenz Peña. Considera la explicación que pone énfasis en las circunstancias coyunturales que llevaron al dictado de la ley, y la que enmarca el cambio en la cuestión de la legitimación de las elites dirigentes. Aceptando el valor relativo de estas interpretaciones, el trabajo propone pensar la ley como parte de un proceso de cambio de más largo aliento, en lo jurídico, lo institucional, y en las «mentalidades» políticas. Visto así, el cambio de régimen político no es principalmente consecuencia de la ley 8871 en sí, si no de un ciclo de más larga duración.

Summary

This paper analyses the causes of the change in the Argentine political regime associated with the Sáenz Peña Law (law 8871). It discusses the explanation that focuses on the political circumstances in which the law was passed, and that which advocates the search for legitimacy by the ruling elites. Without denying the value of these arguments, the paper considers the law as part of a process of change in a longer view, in its juridical form, in the evolution of State institutions, and in political «mentalities». In this light, the change in political regime is not so much the consequence of the law itself, but part of a longer cycle.

¿ACONTECIMIENTO O LARGO PLAZO?

Hace ya unos cuantos años, en un artículo seminal con el sugestivo título «De nuevo el acontecimiento: ...», Fernando Devoto (1996) reponía la importancia de la coyuntura política en la decisión reformista de Roque Sáenz Peña. La crisis política dentro del PAN, y la lucha de las facciones antirroquistas en su combate con el viejo líder, obligaron a los opositores a Roca a buscar núcleos de acuerdos en un espectro amplio de sectores, que en sus márgenes incluían a la propia UCR. La reforma aparecía como un posible punto de convergencia para sumar aliados, o al menos, atemperar las oposiciones. Esta secuencia determinó que la propuesta de una norma que asegurara la transparencia electoral se convirtiera en un punto basal para facilitar el acceso de Sáenz Peña a la presidencia. En cumplimiento de este acuerdo, el gobierno promovió la que terminaría siendo ley 8871, o Ley Sáenz Peña, que contra las expectativas de los sectores reformistas de la tradicional oligarquía política, abrió la puerta para un ajustado triunfo de la UCR en las elecciones presidenciales de 1916, y con él, a un significativo cambio del régimen político. La posterior investigación doctoral de un joven formado en estrecha vinculación con Devoto, Martín Castro, analizó con minucia los vericuetos del proceso, consolidando la hipótesis¹.

En un trabajo quizás menos influyente que el de Devoto, pero igualmente importante para la comprensión de la lógica de la política oligárquica en el cambio de siglo, Roy Hora (2001) estudió la crisis política en la crucial provincia de Buenos Aires en los años 1890. Mostró allí una secuencia tan notable y significativa, como poco conocida. Tres fuerzas políticas, el PAN, la UCR y la Unión Cívica (el *mitrismo*), se disputaron en aquellos años el control provincial. Si la revolución —en cierto momento triunfante— de 1893 no terminó de darle el gobierno bonaerense a la UCR, desarticuló de tal forma un panorama político ya conmovido por la crisis económica, que ninguna de las tres facciones logró imponer su hegemonía.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 establecía la representación proporcional para diputados, pero no para las listas de electores para gobernador. La designación de éste exigía mayoría absoluta en el Colegio Electoral. Fijaba además la necesidad del acuerdo del Senado para la designación de los ministros, cuya firma debía refrendar las leyes. La reforma de 1889 extendió

¹ La tesis está en vía de publicación por Edhasa, conocemos algunos de sus argumentos a través de una serie de artículos; ver por ejemplo Castro 2003, 2007, 2009.

la proporcionalidad a la elección de electores². Todo esto hacía difícil llegar al gobierno y dirigir la provincia sin una base política amplia. El equilibrio de fuerzas dejó espacio para un sistema electoral considerablemente competitivo, con fuerte protagonismo de jefes locales de diferentes facciones, renunciando rasgos que serían típicos de la etapa posterior a la Ley Sáenz Peña. Por otro lado, los sectores propietarios, preocupados por una destemplada situación de gobierno, tomaron mayor protagonismo en la actividad política, volcando en buena medida sus simpatías por la UCR³.

Si bien es cierto que la recuperación económica y la reconstrucción del poder del PAN bajo Marcelino Ugarte pondrían fin a ese ciclo más participativo y competitivo, las convulsiones políticas de la provincia mayor en la década de 1890 serían un antecedente clave del proceso que llevó al cambio de régimen electoral. Así, el avance reformista hila con la crisis política que puso fin al gobierno de Miguel Juárez Celman, en cuyo contexto surgió el sector modernista del PAN, la facción que terminaría llevándola a cabo. Si uno adopta esta perspectiva, en la base de la reforma no estaría sólo la coyuntura generada por la muerte de Manuel Quintana y las dificultades del roquismo en el comienzo de siglo, sino en un ciclo más largo que nos lleva hasta la revolución de 1890.

Con esta cronología, «el régimen oligárquico» aparece como un fenómeno bastante efímero. Si clásicamente su inicio se vincula con la creación del PAN y la llegada de Julio Argentino Roca al poder en 1880, su crisis se desencadenaría apenas diez años más tarde. Por su parte, en un estudio sobre la política en los años 1880, Paula Alonso pone en duda que aun entonces existiera un auténtico régimen⁴. Para ella, el constante ajeteo en la lucha de facciones («ligas») enfocadas hacia la sucesión presidencial, pero trabajando desde el mismo momento de la asunción

² Hora destaca el peso de la reforma de 1889, aunque los rasgos básicos provenían ya de 1873. Ver arts. 49, 133 y 134, y art. 142, inciso 18, apartado 1, y art. 143 de la Constitución de 1873. El cambio en la elección de electores (cf. art. 129 de 1873, con el art. 128 de 1889) sí fue una novedad que tuvo gran peso en el sentido por él señalado. Ambas constituciones en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>.

³ En un trabajo anterior sobre una problemática muy distinta, lo mismo habíamos comprobado para el caso de Tandil en aquellos años. Míguez, 1987: 366–367.

⁴ Si bien el desarrollo empírico de la hipótesis tiene su expresión más sustantiva en Alonso, 2010; en un trabajo inédito previo rechazó el concepto de «régimen oligárquico» de manera aun más enfática (Alonso, 2008).

de aquel a quien se deseaba suceder, debilita la imagen de un gobierno elector, y en consecuencia, de una sistematicidad que justifique la idea de un régimen con rasgos previsible. Si bien el argumento se debilita al comprobarse el papel de los gobernadores en las elecciones –que la misma autora tiene desde luego claramente en consideración– y el hecho de que en cada sucesión presidencial desde 1874 a 1910 resulta triunfante el candidato apoyado (de manera más entusiasta o resignada, según el caso) por el presidente de turno, que avalan la clásica visión de Natalio Botana (1979), y de los propios contemporáneos, sobre los gobiernos electores, no hay duda que el esfuerzo de Alonso es convincente en mostrar que el orden político oligárquico era mucho menos estable y regularizado que la imagen que predomina en buena parte de la literatura de fines del siglo XX.

Visto así, la explicación del cambio en el sistema electoral que llevó al ocaso del orden político oligárquico como una respuesta a una crisis inédita del sistema político, pierde en parte su asidero, ya que la coyuntura 1905-1910 en el PAN sería sólo una manifestación más –aunque definitiva– de la debilidad de un régimen que nunca fue tan estable como se suponía. En todo caso, lo inédito sería la respuesta a esta nueva crisis.

Cabe sin embargo preguntarse hasta qué punto la transformación se circunscribe a la política electoral, o si fueron otros los factores que eclosionaron en aquel momento. La perspectiva más tradicional sobre la reforma, con la que los trabajos de Devoto y Castro establecen su diálogo, representada por el ya mencionado libro de Botana, mira el problema histórico en la perspectiva en la que Juan Bautista Alberdi había mirado el problema prospectivo. Pensaba el tucumano que para que existiera un régimen republicano auténtico, la ciudadanía no sólo debía ser un derecho establecido por las leyes, sino una referencia en la conciencia del propio ciudadano. Sin esta conciencia, la ciudadanía sólo era una utopía, y el régimen político necesariamente restrictivo, si se deseaba evitar caer en la democracia demagógica de las masas que se expresaba en el caudillaje. En el Plata, por tradición, esta restricción no estaba, ni podía estar, en la formulación del sistema electoral; mas sí podía instalarse en su práctica. Un república posible, que es en parte una ficción, pero también una vía de progreso hacia una verdadera república. Los cambios en la naturaleza de la sociedad irían creando las condiciones para el desarrollo de la conciencia ciudadana, y esta terminaría por exigir que la utopía se vuelva realidad.

Siguiendo esta lógica, con matices más complejos, desde luego, para Botana el cambio social obligó a las oligarquías políticas a buscar su legitimación en el voto,

para preservar la estabilidad del orden social y político, y esto condujo a la reforma. Y contrariamente a lo que preveían las elites gobernantes, ésta produjo resultados electorales que ocasionaron el cambio de régimen político. Era esta perspectiva de duración más larga la interpelada por Devoto en su título.

Aunque ambas miradas no son contradictorias, y bien pueden ser pensadas como complementarias, como es evidente, ofrecen explicaciones diferentes sobre las razones para el cambio. La síntesis más natural propone el siguiente análisis. La práctica política del régimen oligárquico fue acumulando tensiones en lo que respecta a la legitimidad de los gobiernos. La conflictividad de unos sectores populares que respondían ya más a la moderna sociedad capitalista que a las viejas estructuras criollas, planteaba un horizonte problemático, que debía enfrentarse sobre bases de legitimidad más sólidas. Incorporar a la vida política a los sectores medios, y a los sectores trabajadores menos rebeldes, era una forma de restar peligrosidad a los que ponían en duda al orden social en su conjunto. Estas tensiones, sin embargo, debían encontrar una forma concreta de canalización, para pasar de ser una presión latente, a una expresión concreta de propuesta de reforma. La crisis de la facción hegemónica creó la oportunidad. Cuando en 1905 José Figueroa Alcorta asumió la presidencia tras la muerte de Quintana, buscó alianzas para consolidar una posición extremadamente débil, que le permitieran una autonomía respecto del Roquismo, de la que su predecesor carecía. Como vimos, la reforma electoral fue la prenda de cambio que permitió ir articulando la convergencia en torno a la candidatura de Sáenz Peña. Y esto fue lo que dio lugar a que la transformación pendiente del régimen político encontrara su momento de concreción.

Por más convincente que resulte, es necesario reconocer que esta visión tiende a trivializar el eje político que nos proponen los trabajos de Devoto/Castro. La fuerza renovadora (o en todo caso, con cierto tradicionalismo desde el punto de vista historiográfico) de su argumento, es presentar la reforma electoral como un fenómeno político y en cierta medida accidental, más que como un epifenómeno social. Si sus consecuencias fueron un cambio de régimen, en buena medida esto se debió a la incapacidad de la vieja oligarquía para acordar una fórmula que asegurara su continuidad, y no tanto a que la reforma abriera el juego a la participación de fuerzas sociales nuevas en el plano de la política. Una visión que empalma con el consenso hoy bastante generalizado, respecto de que el radicalismo, lejos de representar la vía de acceso a la política de los sectores medios (como propone una larga tradición historiográfica que culmina en la clásica obra de David Rock, 1972)

fue, por lo menos hasta su acceso al poder, una más de las facciones oligárquicas. Su especificidad, hasta donde existió, estaba en el plano estrictamente político y no en la representación social, análisis que entra en secuencia con una tradición iniciada por el fundante trabajo de Ezequiel Gallo y Silvia Sigal (1965).

Frente a este escenario, la discusión con que iniciamos nuestra contribución a este número de *Estudios Sociales* plantea un problema específico a la interpretación netamente política de la reforma electoral. La crisis de 1905-1910 no aparece como un fenómeno tan novedoso. Ampliando incluso la mirada de Alonso, ésta fue una expresión más de una serie de dificultades de los sectores políticos hegemónicos que acompañaron toda la existencia del discutido régimen oligárquico. En 1868, Mitre no pudo imponer la candidatura de Elizalde –o más bien, Elizalde, siendo ministro de Mitre, no pudo imponer su propia candidatura– por un variado conjunto de razones que no podemos analizar aquí⁵. Aunque la coyuntura no abrió las puertas a un intento revolucionario, dejó en la presidencia a Domingo F. Sarmiento, un hombre sin partido, cuyo poder se basaba en su propio prestigio personal, en una habilidad y olfato políticos difíciles de adivinar en su labor intelectual, y en sus posibilidades de enhebrar alianzas con diversas facciones provinciales. Nicolás Avellaneda, en cambio, sí pudo tejer desde el ministerio de Sarmiento los apoyos que le dieron el triunfo en 1874 (Míguez, 2011). Pero el costo fue tal, que no sólo tuvo que hacer frente a un intento revolucionario, sino que aun triunfante, debió negociar con sus derrotados para otorgar sustentabilidad a su gobierno. Una reforma electoral en 1877 estuvo en el medio de esta negociación. La victoria de Roca sobre Buenos Aires en 1880 requirió encontrar allí aliados, que naturalmente generaron fuertes expectativas a partir de ello.

Si Roca pudo contener las ambiciones de Dardo Rocha para compartir con él el poder desde el gobierno porteño, y sucederlo luego, fue seguramente en parte gracias al apoyo de Carlos Pellegrini, y en parte gracias a una constante y exitosa negociación con múltiples actores. La sucesión de 1886 no produjo más que lejanas amenazas de revolución, y ningún impulso reformista, siendo quizás el único ejemplo del «régimen» funcionando más o menos de manera estable. Lo que no quiere

⁵ Discutí el tema en «Mitrismo, generaciones, y política provincial. Algunas hipótesis», en: Jornadas de Debate: «El rol de las provincias en la política nacional. Debates sobre el federalismo argentino en el largo plazo», Universidad de San Andrés, 25 y 26 de agosto, 2011. Paula Alonso y Beatriz Bragoni preparan un libro con las ponencias; ésta seguramente tendrá el título de «Federalismo y mitrismo».

decir con baja conflictividad, como resaltó enfáticamente Alonso (2010), poniendo de manifiesto la constante lucha de facciones y la necesidad de los presidentes de recurrir a infinitas negociaciones y diversas tácticas para reafianzar su poder.

La lucha por las candidaturas de 1892, también estudiada por Alonso, es igualmente elocuente sobre la debilidad del liderazgo en el PAN. El protagonismo electoral de la UCR en la capital, que la autora estudiara en un libro anterior (Alonso, 2000: 209-230), es otro reflejo de un régimen menos cerrado de lo que se supone. Y lo mismo puede decirse de la inestabilidad política en el plano nacional en aquellos años (Gallo, 1980), que se suma a la ya mencionada dinámica de la provincia de Buenos Aires, que incluía no poca gimnasia electoral (Hora, 2001; Míguez, 1986).

En breve, una mirada de largo plazo sobre «el régimen oligárquico» nos lleva a formularnos la siguiente pregunta: si la inestabilidad política y la debilidad de los presidentes fueron rasgos recurrentes, más que una novedad de 1905, ¿por qué esta última alternativa desembocó en una reforma, lo que no ocurrió en las etapas anteriores? Hay dos respuestas obvias; la estructuralista, que diría que, como había predicho Alberdi, la reforma sería una necesidad social, no sólo política, que maduró a comienzos del siglo XX. Y la «coyunturalista» (si se me perdona el neologismo), que sugeriría que cada crisis desencadena sus propios resultados, y que razones aleatorias llevaron a que la que sufriera Figueroa Alcorta desembocara en la reforma de Sáenz Peña. Sin negar que estas dos posibles explicaciones tienen una importante cuota de verosimilitud, propongo aquí otras variables posibles, en una mirada que siendo preponderantemente política, atiende tendencias de largo plazo.

Como ha mostrado Marcela Ternavasio (2002), hacer efectivo el mecanismo electoral como fuente de legitimidad para los gobiernos después de 1810 fue un proceso complejo y penoso. No es sorprendente. Instalar esta forma de concebir la política exigía resolver numerosos problemas, en al menos dos dimensiones diferentes. Por un lado, desarrollar mecanismos para la práctica concreta del proceso electoral, que asegurasen que sus resultados sean aceptados como la legítima expresión de la voluntad de la mayoría: lo que cabría llamar la tecnología electoral. Y en el plano de la cultura o «mentalidades» políticas; que existiera una aceptación social generalizada de la manifestación de dicha voluntad como la auténtica fuente de legitimidad del poder aceptada por la mayoría, incluyendo tanto a los sectores subalternos como a los privilegiados. La conjunción de ambos elementos es necesaria para que los gobiernos que emerjan de las elecciones cuenten con legitimidad social.

TECNOLOGÍA ELECTORAL

Con frecuencia, la reforma implementada por la Ley Sáenz Peña es vista como un especie de *Deus ex machina* que genera la transformación instantánea de un sistema electoral que apaña la violación del voto en otro que asegura su transparencia. Si se presta más atención a la historia real del voto, se ve que la evolución de las primeras experiencias modernas de voto popular no estuvieron basados en un mecanismo establecido, sólido y confiable. Aun en los casos señeros de Estados Unidos e Inglaterra, la instalación de un funcionamiento creíble llevó su tiempo (Morgan, 2006). En la mayor parte del mundo occidental, la cronología no difiere tanto de la Argentina. Aquí, el esfuerzo por hacer del voto algo creíble estuvo presente en la legislación al menos desde la misma constitución de 1853. De hecho, la responsabilidad del fraude no se adjudicó en general a la deficiencia de las normas, sino a la mala voluntad de los actores. En consecuencia, una reforma electoral no era necesariamente el mecanismo idóneo para evitarlo. Concuere con esta idea el hecho de que las denuncias de fraude a que dieron lugar casi todas las elecciones desde que la caída de Rosas dio por tierra con el sistema unanimista, no iban en general acompañadas por propuestas concretas de cambio de las normas electorales.

Por lo demás tampoco faltaron reformas en la etapa, buscando mejorar las prácticas en las elecciones. Si se mira el texto de la ley 140 de 1857, primer norma electoral nacional, puede comprobarse que contemplaba múltiples disposiciones para asegurar la limpieza de los padrones, evitar la manipulación del voto, la alteración de la actas, la apelación a la violencia, etc. La ley 207 de 1859 modificó a la anterior, pero mantuvo todas sus características básicas.

Ya bajo la presidencia de Mitre y con la nación unificada, se dictó la ley 75 de 1863 (la numeración se reinició en 1862). Ésta contenía algunas novedades respecto de las normas de la Confederación, aunque tenía con ellas notorias coincidencias, y muchos artículos son idénticos. Otorgaba, sin embargo, mayor injerencia a los poderes provinciales y jueces federales en la confección de los padrones, y en ese sentido, podía dar lugar a mayores arbitrariedades en esta instancia. En las autoridades comiciales había una fuerte participación de los jueces federales, y en su ausencia, de los jueces locales y de paz. Diversos artículos prevén mecanismos para asegurar la credibilidad del voto, en línea con las leyes anteriores. La ley 623

de 1873, que buscó mejorar el sistema, no reformuló la confección de padrones⁶, pero en la instancia electoral incorporó los fiscales por los partidos políticos. La ley 893 de 1877 creó un mecanismo más independiente en el funcionamiento de las «juntas calificadoras electorales» (empadronadoras), restando injerencia política en su conformación, apelando a mecanismos similares a los que toda esta legislación preveía para las autoridades comiciales, incluyendo el uso de sorteos.

Un primer paso importante en la reforma del siglo XX fue la ley 4.161 de 1903, que renovó profundamente la forma de la legislación electoral. Es la primera que se apartó significativamente de la legislación precedente, representando una clara modernización de la forma jurídica. En general, se recuerda de ella la efímera aplicación del sistema de circunscripciones, pero en realidad, fue una importante modernización de la ley. Si bien el voto seguía siendo voluntario, la confección de padrones y el mecanismo de las elecciones se renuevan. Se suele señalar que la reforma de 1903 fue derogada en 1905 (ley 4.578), pero en realidad, allí se abandonó sólo el sistema de circunscripciones electorales, reemplazando unos pocos artículos de la norma de 1903, que siguió en su mayor parte vigente. Por otro lado, el art. 7º de la ley 4.578 inhibía a las autoridades con participación en el sistema –jueces federales y locales, incluyendo al Juez de Paz, integrantes de fuerzas policiales y empleados del registro civil– de hacer públicas posturas políticas, más allá del voto.

La reforma Sáenz Peña se inició en realidad con las leyes 8.129, que regulaba el enrolamiento militar, y la 8.130, que establecía la utilización de éste como base para la confección de los padrones electorales. La ley 8871 se basaba en esta última norma para la confección de los padrones, y retomaba muchas de las formas de la ley de 1903, introduciendo como novedad la obligatoriedad (art. 6º), y el secreto (arts. 34 a 50) en el voto.

Todas las leyes previas a 1911, entonces, contuvieron disposiciones tendientes a evitar la violencia y el fraude. Nada autoriza a suponer que la violación del sufragio estuviera prevista en la definición de las normas. Más bien, parece que reglas bien intencionadas fueron ineficaces para lograr un sistema confiable.

⁶ En esta legislación, la inscripción en los padrones era voluntaria, y se abrían una vez al año, por un mes o mes y medio en octubre y noviembre. Cada cuatro años, se rehacía el padrón, y todos debían volverse a inscribir si querían figurar en él.

Otro aspecto que se ha destacado en la Ley Sáenz Peña se refiere a la representación de las minorías, puesto en práctica a través de la lista incompleta (art. 55). Aquí la legislación nacional llevó un considerable atraso respecto de la provincia de Buenos Aires, como vimos. Ya en 1873 ésta adoptó el concepto de representación proporcional, como lo indicaba el artículo 49 de la constitución aprobada ese año: «La proporcionalidad de la representación, será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley». La forma de implementar este principio ofrecía diversas alternativas, y un ilustrativo texto de Luis V. Varela (1876) da cuenta del interés por los mecanismos de representación. Varela, que había participado en 1875 en las discusiones de la Cámara de Diputados de la Provincia sobre el tema, parte del principio del gobierno de mayorías y respeto a los derechos y la opinión de las minorías, y discute las alternativas para llevar esto a la práctica en base a las propuestas existentes en Europa.

En el plano nacional, el problema sólo será considerado en la reforma de 1903, aunque en ese momento se opta por el sistema de circunscripción uninominal, en la tradición inglesa. La reforma de 1912 opta por la lista incompleta, un sistema más simple que los que proponía Varela. Cabe acotar, por lo demás, que aunque el sistema de lista completa combinado con el fraude orquestado desde el gobierno hace suponer que las minorías no tenían acceso a la cámara de diputados, en la práctica no era así, y siempre hubo representaciones de la oposición en la sala por diversos causas, tales como listas acordadas, disensiones internas o ausencia electoral del oficialismo, fraccionamiento de los bloques, etc. En senadores, no faltó ocasión en que una legislatura provincial eligió como representante a un personaje prestigioso que no era del partido gobernante.

La inexistencia de instituciones estatales autónomas fue otro aspecto importante de la poca credibilidad que despertaban las elecciones. Para que los mecanismos electorales sean eficaces, éstas deben lograr cierto grado de desarrollo. Es cierto que su avance estuvo en parte obstruido precisamente por la funcionalidad política de su imperfección. Pero a pesar de ello, es factible ver cómo lenta y trabajosamente fueron emergiendo instrumentos de Estado con cierta autonomía de la política.

Por ejemplo, es mucho más factible que existan elecciones creíbles con un sistema municipal autónomo. La ley 140 de 1857 asignaba un papel importante a las municipalidades, aunque en la práctica éstas aún no se habían creado, y la

función era ejercida por delegados, jefes políticos, comandantes de milicias y jueces de paz, que manipulaban los resultados electorales, en general de acuerdo al gobierno provincial que los designaba. El régimen municipal al que hacía referencia la ley era sólo un proyecto. Y aunque la ley 75 dejó de lado la intervención de los municipios en el proceso electoral, como en la práctica en la mayor parte de los distritos no existían autoridades federales, era la justicia local la que debía poner en funcionamiento las elecciones, y esta mantenía su dependencia del gobierno provincial, sin el control de autoridades municipales autónomas. Con el tiempo, sin embargo, estas se fueron construyendo trabajosamente. En la provincia de Buenos Aires, por caso, la ley 1079 de 1876 (Ley Orgánica de Municipalidades) creó un sistema más autónomo, siendo derogada por decreto por Carlos Tejedor dos años más tarde, en razón de sus necesidades electorales. Pero en 1886 se dictó una nueva Ley Orgánica (ley 1810), modificada por otra de 1890 (ley 2383), otorgando autonomía a los municipios. Una justicia federal y local, una policía y un ejército profesionales también fueron elementos importantes para el régimen electoral, y todos ellos se fueron gestando a lo largo de esta etapa.

En esta perspectiva, la ley 8871 y sus efectos son parte de la lenta evolución de la tecnología electoral, los mecanismos de representación y las instituciones estatales. Esta mirada presupone que la práctica del fraude es inevitable si no existen obstáculos adecuados para impedirlo. La pureza del sufragio no puede depender de la virtud de los actores, que inevitablemente encontrará fallas, puntos de fractura. Cabe preguntarse, sin embargo, si son suficientes un progresivo perfeccionamiento del mecanismo eleccionario y del sistema institucional para explicar el cambio. O si más bien era necesario una transformación de la mentalidad colectiva respecto del ejercicio efectivo de la soberanía popular.

MENTALIDADES POLÍTICAS

Esta pregunta nos lleva a un plano diferente del de la tecnología electoral. Aquel de las mentalidades políticas mencionado páginas atrás. El sistema democrático se basa en lo que Edmund Morgan (2006) ha llamado la ficción de la representación. El poder efectivo de un gobierno emerge de su legitimidad. Derrocados los borbones en América Hispana, la única fuente posible de legitimidad era el voto popular. Todo intento por establecer una monarquía local chocó con la falta de instalación social del potencial monarca. Pero tampoco la ficción de la represen-

tación ocupaba un lugar en el imaginario político rioplatense (Ternavasio, 2002). El espacio para la manifestación de la voluntad popular, en la tradición de antiguo régimen, era el tumulto, no las urnas. Más allá de la problemática resumida por las fórmulas «el pueblo» o «los pueblos» (Chiaramonte, 1997), las mayorías sociales no asumían que la gimnasia electoral fuera fuente de legitimidad; de allí su baja motivación para participar.

De esta forma, la ley electoral de 1821 de Buenos Aires, seguida por similares en otras provincias, que otorgaban derechos electorales de base muy amplia, era un buen adelanto del pragmatismo alberdiano. La extensión de derechos no contrariaba la restricción de la participación política. En la práctica, la fuente de legitimidad «vertical» (la que une a los sectores dirigentes con los subalternos) provenía de las tradiciones deferenciales del antiguo régimen; de la concentración del capital simbólico, cultural y relacional, y también en parte del económico. El problema era dirimir la lucha facciosa dentro de los propios sectores dirigentes. Formalmente, entre ellos se difundió con rapidez el régimen representativo. Pero había serios problemas para hacerlo efectivo. Por un lado, como ya vimos, la propia tecnología electoral. Más importante aún, la caracterización del «soberano». Aceptar formalmente que el pueblo es soberano no es lo mismo que apelar a que las mayorías diriman las disputas facciosas en las elites a través del voto. Más aún, cuando esas mismas mayorías se mostraban reacias a asumir ese papel. Así, desde el mismo momento de la revolución de 1810 la «ficción de la representación», fue, de manera paradójica, inexistente. Cuando las luchas facciosas de las dirigencias apelaron a los sectores subalternos como árbitros, encontraron que la forma eficaz de hacerlo era la movilización, el tumulto, no el sistema electoral.

Hasta 1852 esto derivó en el «régimen de caudillos». Luego de la caída de Rosas —quizás incluso ya durante «el otoño del patriarca»— la movilización popular fue cediendo espacios a la construcción de un orden oligárquico, que reservaba un papel mucho más restringido y menos autónomo a los sectores subalternos. La confrontación facciosa en las elites no disminuyó, pero éstas ya no apelaron al tumulto como mecanismo para resolver sus disputas⁷. Aunque no faltaron acciones directas, el control oligárquico de las mismas fue eficaz, y los sectores mayoritarios

⁷ Por qué no lo hicieron o no lo pudieron hacer es algo que no podemos abordar aquí, y por lo demás, tampoco encontramos una explicación totalmente convincente. Lo cierto es que basta mirar la evolución política de la etapa, y compararla con la anterior, para ver cómo en los hechos, así fue.

que participaron lo hicieron llevados por las circunstancias, con poca libertad para escoger su bando⁸.

Las elites ilustradas, entre tanto, aprovechando una situación económica que favoreció un crecimiento contundente, retomaron el impulso de reforma socioeconómica, postergado en buena medida desde la década de 1820. Aunque en las construcciones intelectuales las propuestas sobre el régimen político fueron variadas, en los hechos, la fórmula alberdiana se impuso con poca resistencia. No era el momento de hacer efectiva la participación de las masas. Basta ver las alusiones al «verdadero pueblo» que se multiplican en la prensa de la época, para comprobar que éste era sólo una abstracción, que lejos estaba de invocar la presencia de la plebe. Así las cosas, ¿cómo podía funcionar un sistema electoral? En este sentido, la violencia electoral, el fraude, y el voto venal, no eran mecanismos para desvirtuar la voluntad mayoritaria, sino para reemplazarla. Bonifacio del Carril (1982: 17), refiriéndose a la elección de 1868, lo dice de manera elocuente: «...las elecciones no se resolvían por la suma de votos, sino por la suma de voluntades». Y las únicas «voluntades» que contaban, desde luego, eran las de los sectores dirigentes. Si bien disputaban al atribuirse el triunfo en las elecciones, coincidían tácitamente en un régimen político en el que, para el común de la población, la ciudadanía era una abstracción simbólica. Sin que, por su parte, ello generara resistencias en quienes eran así despojados de derechos que formalmente les asistían.

En breve, el problema no era el fraude en sí, sino la ausencia de un consenso entre los actores políticos sobre una manera satisfactoria para alcanzar legitimidad. En la segunda mitad del siglo XIX, la legitimidad genérica de la elite, con bases «tradicionales», en un lenguaje weberiano, parece aún más consolidada que en los años post-revolucionarios. Pero las disputas internas sólo tenían vías de solución «de hecho» (los mitristas utilizan la frase para referirse al gobierno de Avellaneda, por ejemplo), sea imponiéndose por la fuerza, o en una elección cuyos resultados no eran aceptados por los derrotados. Las denuncias de fraude fueron parte de este no-sistema, incapaz de generar legitimidad de origen dentro de los propios círculos

⁸ Desde luego, no incluyo aquí movimientos con base popular, como las rebeliones de los años 1860 en la zona oeste, que se asemejan más a la etapa caudillista. Pero estos tienden a desaparecer a fines de los sesenta, o a comienzos de la década siguiente si se incluyen el caso entrerriano y «la masacre de Tata Dios». Una renovada participación popular puede verse en las revoluciones santafesinas de 1893, renunciando otro tipo de orden político.

de poder. Desde luego, como se ha señalado más de una vez, las elecciones eran aceptadas como necesarias para intentar buscar un mecanismo de funcionamiento. El régimen oligárquico necesitó del discurso de la legitimidad del voto para funcionar, como mecanismo de legitimación para con los sectores encumbrados, sean políticos como intelectuales. La pureza del sufragio aparecía como un ideal siempre pendiente, siempre postergable, siempre en un horizonte ineludible. Entre tanto, las elecciones eran insuficientes para evitar los conflictos.

No podía ser de otra manera, si los principales actores no parecían considerar seriamente que apelar al conjunto de los que eran nominalmente definidos como ciudadanos fuera la forma de dirimir las ambiciones políticas. Una carta del delegado Francisco Pico, integrante de la intervención en Santa Fe en 1868, pone en blanco sobre negro el argumento:

«Es preciso sostener y alentar el partido civilizado, que no es tan diminuto como Ud. cree, pues se compone de todos los hombres ilustrados, de todos los hombres de fortuna, de todos los que tienen una posición social digna, y los que desean el orden. Puede ser que sean en menor número que los guasos y viciosos; pero esto sucede en todas nuestras provincias, y aun en Buenos Aires mismo, y no por eso debe ser abandonado y entregado a discreción del mal elemento» (Francisco Pico a Bartolomé Mitre, en Mitre, 1911: 168).

La caracterización partidaria, por cierto, no resistía análisis. Los líderes de los «los guasos y viciosos» eran nada menos que Mariano Cabal, una de las mayores fortunas de Santa Fe que asumió la gobernación ese año, y Simón de Iriondo, descendiente de una de las familias de mayor prestigio de la provincia, graduado de abogado en la Universidad de Buenos Aires en 1858, futuro gobernador de la provincia, y ministro del interior del Presidente Avellaneda, seis años más tarde. El fondo del problema, sin embargo, no era si en efecto los federales estaban nutridos sólo por el *popolo minuto*, sino si éste era una fuente de legitimidad.

En la década de 1860 esta restricción en la participación aún buscaba justificarse en el temor a las masas que provenía de la época caudillesca. En la siguiente, alejada esta amenaza, la apelación al «verdadero pueblo», con que el mitrismo, por ejemplo, denuncia el triunfo de Avellaneda, revela una vez más la continuidad de una idea restrictiva de ciudadanía; una legitimidad que emanaba no del número, sino de la calidad.

Después de 1880 los aparatos del PAN aseguraban triunfos con una participación social controlada en la mayoría de los espacios electorales. Frente a ellos, viejos autonomistas y republicanos, y no sólo ellos, expresaban añoranza e idealización del civismo movilizadado anterior a la asunción de Roca, contrastándolo con «el régimen» que éste había impuesto (Gallo, 2009; Alonso, 2000; Hora, 2001). Desde luego, el fraude en aquella etapa idealizada, no solo era igualmente denunciado al de la época roquista, sino incluso mucho más brutal en sus métodos. Aquí, la virtud cívica, fuente de legitimidad por encima de los fríos números electorales, se igualaba a la vocación de presencia de una elite movilizadada, no a la convocatoria electoral. La apelación a la «pureza del sufragio» era un recurso simbólico, para lo que seguía siendo pensado como «la suma de voluntades».

El sufragio, sin embargo, era invocado permanentemente, no sólo en el discurso público, sino también en la correspondencia política privada. Paula Alonso en un eficaz análisis ha destacado el contraste entre la legitimación pública de la política a través de la prensa, y la negociación privada de los espacios de poder, que se nos hace visible en la correspondencia política de los actores (Alonso, 2010). Ello no obsta para que en la correspondencia privada aparezcan en ocasiones tropos del discurso público. Existe además otro género; una correspondencia semipública; cartas en apariencia privadas, pero que están concebidas como una justificación de las acciones de su autor en términos que podían ser públicos, y que con frecuencia lo eran, ya que terminaban en letra de molde. Mas es evidente que en esta etapa, estas formas de legitimación «pública» están dirigidas prioritariamente a las elites dirigentes. Sin embargo, puede argumentarse que la renovación de la prensa y la ampliación de su público, que se van haciendo notorios ya desde comienzos del siglo pasado, fueron ampliando el significado de esta legitimación.

LA REFORMA

Hasta cuándo se podía prolongar una forma de acceder al gobierno que excluía la participación de las mayorías es algo discutible. Sin embargo, el propio hecho de que la reforma de 1912 tuviera como resultado una enorme ampliación de la base electoral, sugiere que el contexto social había madurado para dar lugar a nuevos mecanismos de presencia popular en la política. Por lo demás, como bien ha señalado Martín Castro (2003), relativizando su propio argumento, la transformación del sistema en Argentina coincide con una dinámica que excede

al país. En buena parte del mundo occidental los regímenes políticos oligárquicos con participación limitada, fuera a través de la restricción del derecho al voto o de la participación efectiva, van cediendo lugar a un sistema democrático de base más amplia en las primeras décadas del siglo XX. Resulta igualmente difícil saber exactamente cómo operan estos «clima de época» internacionales, como ignorar su fuerza. Lo cierto es que en tanto el ciclo político oligárquico fue muy difundido en América Latina y Europa en la segunda mitad del siglo XIX, su ocaso también fue generalizado a comienzos del siglo XX.

¿Es factible conciliar el argumento de que la reforma fue producto de una maduración de los sistemas electorales y las instituciones estatales, con el que le atribuye importancia decisiva a los cambios en el imaginario social sobre la política? Desde luego, es notorio que la tecnología electoral y la madurez institucional no son elementos suficientes para explicar la transformación del voto popular en una sólida fuente de legitimidad para los gobiernos que se crearon bajo su influjo, como se hace evidente al contemplar el fraude en los años 1930, con la Ley Sáenz Peña vigente, y un desarrollo aún mayor del Estado moderno. Esta advertencia es válida para todos los análisis que atribuyen gran importancia a la ley 8871 en sí. Incluso, para aquel que presupone que la ley fue –al menos en parte– una necesidad percibida por los sectores oligárquicos para buscar legitimidad ante una sociedad renovada. En breve, ningún argumento explica por qué esta ley dio lugar a regímenes electoralmente creíbles de 1912 hasta el golpe de 1930, y ninguna ley anterior logró similares efectos, pese a intentarlo, y luego de 1930, la misma ley ya no los logró.

En el presente texto subyace la idea de que si bien la madurez institucional y el perfeccionamiento de la tecnología electoral contribuyeron a provocar el cambio, ellos no lo explican. La coyuntura política y la búsqueda de legitimidad social pueden en parte dar cuenta de por qué se optó por la lista incompleta, y el voto secreto y obligatorio. Nada de ello, sin embargo, hace comprensible de manera acabada el cambio de régimen político en 1912.

Al carecer de un mecanismo para dilucidar las ambiciones políticas de los miembros de las elites gobernantes, el régimen oligárquico siempre tuvo tensiones difíciles de manejar, que sin embargo, no impidieron su prolongada existencia. En la presidencia de Figueroa Alcorta, una nueva crisis dio lugar a una perspectiva de reforma, que concretó su heredero. Esta situación tuvo lugar en un contexto político y social, y en un clima ideológico de época, que favorecieron un cambio de régimen político, protagonizado por una facción que no se diferenciaba en lo

sustantivo de otras. La diferencia radicaba en el contexto. La ley fue el resultado de una coyuntura; el cambio de régimen político, de procesos mucho más complejos. Que éstos no son la expresión de una evolución lineal de las sociedades se haría evidente 18 años más tarde.

Bibliografía

- ALONSO, PAULA (2000): *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina de los años '90*, Buenos Aires, Sudamericana.
- ALONSO, PAULA (2008): «La consolidación del Partido Autonomista Nacional en la Argentina. Política sin régimen, 1880-1892», *Jornadas de Historia Política: La formación del sistema político Nacional 1852-1880*, Mendoza, Facultad de Derecho, Universidad de Cuyo, 3, 4 y 5 de julio.
- ALONSO, PAULA (2010): *Jardines secretos, legitimaciones públicas*, Buenos Aires, Edhasa.
- BOTANA, NATALIO (1979): *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana.
- CASTRO, MARTÍN (2003): «Faccionalismo político y reforma electoral en la decadencia del régimen roquista en la Argentina, 1906-1910», en: *Bicentenario*, vol. 2, N° 1, Chile.
- CASTRO, MARTÍN (2007): «Liberados de su «Bastilla»: saenzpeñismo, reformismo electoral y fragmentación de la elite política en torno al Centenario», en: *Entrepasados*, N° 31, Buenos Aires.
- CASTRO, MARTÍN (2009): «Los católicos en el juego político conservador de comienzos del siglo XX (1907-1912)», en: *Desarrollo Económico*, N° 193, Buenos Aires, IDES.
- CHIARAMONTE, JOSÉ CARLOS (1997): *Ciudad, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.
- DEL CARRIL, BONIFACIO (1982): *La combinación Urquiza-Alsina en las elecciones de 1868*, Buenos Aires, Instituto de la Organización Nacional.
- DEVOTO, FERNANDO (1996): «De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912», en: *Boletín del Instituto Ravnani*, N° 14, Buenos Aires, UBA.
- GALLO, EZEQUIEL (1980): «Un quinquenio difícil», en: Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo, *Argentina, del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana.
- GALLO, EZEQUIEL (2009): *Alem. Federalismo y Radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa.
- GALLO, EZEQUIEL Y SILVIA SIGAL (1965): «La formación de los partidos políticos contemporáneos: la U.C.R. (1890-1916)», en: Torcuato Di Tella, Gino Germani y Jorge Graciarena, *Argentina: Sociedad de masas*, Buenos Aires, EUDEBA.
- HORA, ROY (2001): «Autonomistas, Radicales y Mitristas: el orden oligárquico en la provincia de Buenos Aires (1880-1912)», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravnani*; N° 23, Buenos Aires, UBA.

Legislación de la provincia de Buenos Aires en www.legislaw.com.ar/legis/pbsas.

Legislación nacional en www.legislaw.com.ar.

MÍGUEZ, EDUARDO (1987): «Política, participación, poder. Los inmigrantes en las tierras nuevas de la Provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX», en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Nº 6/7, Buenos Aires, CEMLA.

MÍGUEZ, EDUARDO (2011): *Mitre Montonero. La revolución de 1874 y el sistema político en la organización nacional*, Buenos Aires, Sudamericana.

MITRE, BARTOLOMÉ (1911): *Archivo del General Mitre*, Buenos Aires, Biblioteca de La Nación.

MORGAN, EDMUND S. (2006): *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

ROCK, DAVID (1972): *El Radicalismo*, Buenos Aires, Amorrortu.

TERNAVASIO, MARCELA (2002): *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI.

VARELA, LUIS V. (1876): *La democracia práctica. Estudio sobre todos los sistemas electorales propuestos para dar representación a las mayorías y minorías*, Paris-México, Bouret e Hijo.

Registro bibliográfico

MIGUEZ, EDUARDO JOSÉ

«Reforma electoral y *longe duré*», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXII, Nº 43, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2012, pp. 11-28.

Descriptorios · Describers

sistema político / reforma electoral / Ley Sáenz

Peña / mentalidades políticas

political system / electoral reform / Sáenz Peña

Law / political mentalities