

¿QUÉ REFORMÓ LA REFORMA? LA QUIMERA CONTRA LA MÁQUINA Y EL VOTO SECRETO Y OBLIGATORIO

LUCIANO DE PRIVITELLIO

Luciano de Privitellio es Investigador del CONICET y Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín
e-mail: lprivitel@gmail.com

Resumen

El artículo se propone indagar la naturaleza y el sentido de algunos de los cambios introducidos por la reforma Sáenz Peña, especialmente en relación con el secreto y la obligación del voto. Asimismo investiga los antecedentes de estos cambios en el siglo XIX, tanto en lo que respecta a los principios jurídicos, como a las prácticas y los diagnósticos de esas prácticas. La hipótesis es que la ley puede ser entendida en el marco de un proceso de burocratización de la administración electoral cuyo objetivo es romper la práctica del voto de máquina en favor del votante individual. Y, a su vez, que los cambios introducidos por la ley ni son tan abruptos en relación con las tendencias anteriores, ni tan profundos como los reformistas imaginaron.

Summary

The purpose of this article is to investigate the nature and the sense of some of the changes introduced by Saez Peña reform, especially in relation with the secrecy and the obligatory nature of the voting process. Likewise, it investigates the background of these changes in the XIX century, regarding the legal principles as well as its practices and diagnosis of its practices. The hypothesis is that the law can be understood in the framework of the polling administration bureaucratic process, which objective is to favor the individual voter over the machine politics. And also it states that those changes introduced by the law are not so abrupt in relation with prior tendencies neither do they produce deep changes such as the reformists had envisioned.

La reforma electoral de 1912 invoca un momento de ruptura sustancial en la historia política y general de la Argentina, y es en buena medida por esa razón que en diferentes ámbitos se ha decidido recordar el centenario de su promulgación. Junto con la ley de sufragio femenino de 1947 son las dos únicas leyes electorales, de entre las muchas que se han aprobado en la Argentina desde 1857, conocidas por fuera de los historiadores y especialistas. Profundamente ligada a la victoria de la UCR en 1916, suceso con el cual conforma un par inseparable, y a las imágenes que los propios radicales se hicieron de esa victoria, la ley de 1912 se asocia con un proceso de democratización que está bien lejos de ser exclusivamente argentino. En esa clave, por ejemplo, podemos encontrarla citada en uno de los tomos que Eric Hobsbawm dedica a la historia mundial del *largo siglo XIX*¹.

La ley de 1912 no es la primera que pretendía resolver los problemas que se imputaban a las prácticas electorales en particular y a la política en general. Desde la aprobación de la primera ley electoral nacional en 1857, se sucedieron reformas integrales en 1861, 1873, 1877, 1902 y 1905 sin contar un conjunto de leyes que modificaron sólo algunos aspectos parciales. Incluso una de ellas, la de 1902, produjo un cambio mucho más radical de las condiciones, sentidos y procedimientos del voto que la que produciría 1912. Pero su suerte fue escasa: luego de la elección de 1904, en 1905 se derogó prácticamente en su totalidad.

Una de las razones que respalda esta mirada sobre la ley de 1912 es sin dudas la permanencia de esta ley en el tiempo: habrá que esperar hasta el peronismo para una reforma integral del régimen electoral, que se produjo entre 1947 y 1951. Pero, además, durante los años de entreguerras, muchos de los ataques que se orientaban contra la «democracia liberal» (o contra uno u otro de estos términos) convirtieron a la ley en blanco. En respuesta a estos argumentos, la ley fue de alguna manera sacralizada, incluso por quienes postulaban al mismo tiempo la necesidad de una u otra reforma².

Este extraordinario lugar que le corresponde a la reforma en la memoria política e histórica no pareció generar un similar interés por saber qué era realmente lo que esta ley introducía como novedad en función de las normas y de las prácticas que la precedieron. En términos genéricos se habla de la universalidad, del secreto, de

¹ Eric Hobsbawm, *La era del Imperio (1875-1914)*, Barcelona, Labor, 1989.

² Ana V. Persello y Luciano de Privitellio, «La Reforma y las reformas. La cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)», en: Lilia Ana Bertoni y Luciano de Privitellio (comps.), *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

la obligación y de una forma específica de representación de las minorías, pero no se ha reflexionado demasiado sobre los mecanismos específicos prescritos por la ley y por los sentidos de cada uno de ellos. Y sólo en los últimos años ha aparecido un interesante conjunto de investigaciones que trabajan sobre cómo interactuó la norma con las prácticas electorales en diferentes escenarios³. No es este un problema menor: durante muchos años se descontaba que, luego de 1912, entre las normas y las prácticas apenas si mediaban mínimas transgresiones o picardías y que por esa razón, en términos generales las primeras daban cuenta de las segundas. En este sentido, las elecciones eran vistas tal como su mito lo expresa, es decir, como expresiones de una voluntad o de una opinión y, en todo caso, de lo que se trataba era de dar cuenta de la naturaleza de esa voluntad y de las raíces sociales o políticas de las opiniones. Pero hoy sabemos que las modificaciones en las prácticas no fueron tan drásticas como el imaginario reformista creía y que luego de 1912 predomina un panorama en el que las formas de sufragar resultaron ser muy heterogéneas.

Todos estos resultan ser problemas fundamentales sobre los cuales volveremos, pero lo haremos en función de tratar de establecer en qué consistió exactamente la reforma establecida por la ley de 1912, al menos en algunos de sus aspectos. Al respecto, hace ya varios años que Hilda Sabato señaló que si se atiende al universo de votantes que disponían del derecho de voto, la ley de 1912 no agregaba ni modificaba absolutamente nada con relación a la concepción de la primera ley, la de 1857⁴. Es decir, la concepción de universalidad presente en 1912 es exactamente la misma que la de toda la legislación anterior y, al respecto, no introduce la menor modificación. La advertencia de Sabato no es una simple constatación leguleya: por el contrario, al señalar que las leyes electorales consagraron la universalidad

³ Por mencionar sólo alguno de los muchos trabajos, por ejemplo María Dolores Béjar, *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005. Fernando Devoto, «De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912», en: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, N° 14, 3° serie, 2° semestre de 1996; Marcela Ferrari y Fernando Devoto, *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos, 1994; Tulio Halperin Donghi, *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires, Ariel/Planeta, 2000; Julio Melón Pirro y Elisa Pastoriza (eds.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Buenos Aires, Biblos, 1996; Ana Virginia Persello, *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916-1943*, Buenos Aires, Sudamericana, 2004.

⁴ «La Revolución del 90: ¿Prólogo o epílogo?», en: *Punto de Vista. Revista de Cultura*, año XIII, N° 39, Buenos Aires, diciembre de 1990.

desde su origen, se abrió un amplio conjunto de problemas e interrogantes analíticos, empezando por la pregunta fundamental sobre quiénes y por qué votaban los que lo hacían, y por qué otros no. Y, en relación a la reforma de 1912, trasladó la preocupación de la cuestión de la universalidad a la de la obligación. Lejos del mito caro a muchos de los críticos contemporáneos de la política de comienzos de siglo XX, entre ellos principal pero no exclusivamente los radicales, según el cual nos encontraríamos con una sociedad deseosa por acceder al uso de un derecho negado, la constatación de que la universalidad estaba presente desde 1857 obligó a prestar atención sobre una elite que por distintas razones decidió imponer la obligación del voto. Los electores argentinos no presionaron por ampliar un derecho que ya tenían y que, al parecer, poco les interesaba, sino que fueron obligados a votar por una élite que veía en esta ampliación de la participación un mecanismo de solución para los problemas que según estimaban eran propios de la política.

En este trabajo vamos a prestar atención a dos de los componentes de la ley Sáenz Peña: el secreto y la obligación. La atención por estos puntos también tiene su origen en algunas constataciones algo sorprendentes si consideramos la concepción que hasta hoy tenemos de la ley. La primera de ellas, es que la innovación de 1912 no es el secreto del voto, sino la introducción del cuarto oscuro, una forma específica de entender el secreto. En cambio, mostraremos que el secreto del voto comienza a instalarse paulatinamente en los años setenta y se consagra definitivamente en 1905. La segunda, es que la imposición de la obligatoriedad es paulatina y que comienza en 1902 con el primer padrón obligatorio. Y que, además, según la ley de 1912 una parte importante de los inscriptos en el padrón electoral estaba legalmente eximida de la obligación de votar.

Si atenderemos a estos problemas, tampoco lo hacemos por preocupaciones leyleyas. En cambio, intentamos reflexionar acerca del lugar que tuvo la ley no tanto en el imaginario póstumo, sino más bien en la trama de la política de su tiempo. Primero, intentaremos mostrar que no constituye una ruptura tan fuerte como el imaginario reformista, la UCR y la historiografía han pretendido. Al contrario, demostraremos que se instala en el seno de procesos de los cuales en todo caso es su coronación. En segundo lugar, intentaremos pensar entonces qué es exactamente lo que buscaba la reforma y qué es lo que pretendió cambiar. Por último, insistiremos en la idea de que cualesquiera hayan sido estos cambios, los mismos no describen las prácticas que le siguen, una pretensión que, por otra parte, rara vez se concede a una norma legal y que, sin embargo, resulta ser un privilegio de la ley de 1912.

LA CUESTIÓN DEL VOTO SECRETO

Las primeras leyes electorales de los años cincuenta y sesenta establecían que los electores podían sufragar de forma oral o escrita, en este segundo caso la lista era leída en la mesa en el momento de la votación. El voto, además, se emitía delante de los ciudadanos que quisieran asistir al acto, lo cual no era una situación particular en el procedimiento prescrito, dado que todos los actos de la votación eran públicos⁵. El carácter público del procedimiento del sufragio se desprendía de una idea anterior, según la cual correspondía a los propios ciudadanos, y no al gobierno, administrar el proceso. La votación era un asunto del pueblo, y por tanto eran los ciudadanos quienes debían intervenir en forma directa en los procedimientos de administración y gestión del proceso de sufragio, que se imputaban como una parte más de la reasunción de la soberanía por parte del pueblo, equiparable a la expresión de la preferencia electoral. En caso que se considerara necesaria la intervención de algún funcionario, se prefería en primer lugar a la justicia y luego a las legislaturas a las que se imputaba como más neutrales, pero en lo posible se buscaba mantener alejado a los ejecutivos⁶. Esta tendencia contrasta con el hecho de que en la práctica los ejecutivos intervenían activamente en la producción del voto, pero la idea de la publicidad de la administración y la emisión del sufragio no es el simple resultado de un intento por evitar esa intervención. Tampoco responde exclusivamente a la constatación de que los gobiernos carecían de las herramientas burocráticas necesarias para la organización de un comicio. Aunque ambos elementos están presentes y forman parte de los diagnósticos y las explicaciones, se trata además de un principio que se corresponde con una idea acerca del sufragio: los ciudadanos no sólo deben participar emitiendo su voto, sino en la administración de todos los pasos del proceso electoral. En los hechos, la asamblea

⁵ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, ley 75 de 1863 y debates. Hilda Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización, 1862–1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

⁶ Por ejemplo, durante los debates de la primera ley electoral de 1857, el diputado Saravia defendía la posibilidad de elegir las autoridades de mesa en una asamblea previa a la apertura del sufragio: «el pueblo en ejercicio de su derecho de sufragio reasumía la soberanía y no podía privársele del que tenía, de elegir los ciudadanos que más garantías le ofreciesen para recibir aquél. Como puede observarse, no se trata simplemente de un problema de mejor organización, sino de un acto que se imputa al ejercicio de la soberanía primaria en manos del pueblo». *Actas del Honorable Congreso Nacional*, ley 140 de la Confederación Argentina. Debates. En 1863, se insiste con esta postura dado que «el gobierno no debe votar». Montes de Oca en: *Actas del Honorable Congreso Nacional*, ley 75 de 1863 y debates.

popular destinada a la elección de autoridades de mesa era el momento de las batallas por ganar la mesa y, a la vez, se acomodaba perfectamente al sufragio de grupo que era el modo en que se votaba. La elección era pública pero era además una práctica violenta y grupal⁷.

La alta conflictividad en las mesas llevó a que las reformas de los años setenta modificaran estos mecanismos. La posibilidad del voto oral fue eliminada y se estableció una única forma de sufragar: el sufragio debía emitirse a través de una papeleta en la que aparecía escrita la lista y que debía ser entregada al presidente de mesa doblada en cuatro, para ser inmediatamente depositada en una urna. Y, además, se estableció que el acto de sufragio debía realizarse con un elector relativamente aislado del resto de los votantes, ante la sola presencia de las autoridades de la mesa. Este cambio constituye un primer paso en la reserva del voto que apunta a un procedimiento de aislamiento del elector pero que mantiene la dimensión pública del contenido del voto⁸. El nombre del elector debía acompañar a la lista elegida y el mismo era leído en el momento del primer escrutinio que se hacía en la mesa ante los ciudadanos que quisieran estar presentes. En términos legales, en los años setenta el procedimiento del voto era ya secreto, aunque no lo era su contenido. Por qué esta distinción? Por un lado, se argumentaba que el procedimiento secreto podría ayudar a romper el voto de máquina, al aislarlo de las presiones en el momento de sufragar. Por otro, se mantenía la identificación del votante en el momento del escrutinio, en tanto este mecanismo debía evitar fraudes mayores: en caso de haber problemas, podía saberse si el sufragio correspondía o no a la voluntad de un elector identificable. En contrapartida, el secreto del contenido del voto se asociaba a las sorpresas engañosas que podía deparar la apertura de la urna; aún en 1902, por ejemplo, Pellegrini aseguraba que la publicidad del voto eliminaba «esa urna misteriosa que, al revelar su contenido, ofrece tantas desagradables sorpresas»⁹. La reserva del procedimiento pretendía evitar el voto grupal, práctica que no desapareció y que, como veremos, será uno de los blancos fundamentales de la ley de 1912.

Como lo establece Hilda Sabato, la modificación de las normativas electorales no cambió demasiado las prácticas: las máquinas, y no ciudadanos aislados,

⁷ Hilda Sabato, *La política...*, op. cit.

⁸ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, ley 623 de 1873 y ley 893 de 1877.

⁹ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y ley 4161, 1901 y 1902.

siguieron siendo los únicos interesados en la práctica del sufragio. Ni ciudadanía ni opinión, sino enfrentamientos más o menos violentos entre grupos facciosos movilizadas a los efectos de la elección¹⁰.

Las prescripciones de los años setenta –procedimiento secreto, contenido público– siguieron vigentes hasta que la reforma de 1902 modificó radicalmente los mecanismos de organización y los procedimientos del sufragio. Para entonces, las críticas a las formas grupales de votación eran mucho más intensas y, por ejemplo, el ministro González no ahorró ataques en contra de esa costumbre. Por esa razón, el proyecto de ley enviado al Congreso establecía un sistema de sufragio en el que tanto el procedimiento como el contenido del voto eran completamente secretos¹¹. El elector debería anotar el nombre del único candidato elegido en un papel en blanco y doblarlo en cuatro; luego era introducido por las autoridades de mesa en la urna sin agregar su nombre¹². Pero el proyecto mantiene una fuerte ambigüedad al respecto de las prácticas de votación, ya que en otros artículos parece aceptar que el voto en grupo no desaparecería tan fácilmente. Por ejemplo, el artículo 83 dispone que dentro del recinto «no podrán aglomerarse más de diez electores de todos los partidos o bandos políticos, ni podrán aproximarse a la mesa, a objeto de votar, más de cuatro de un solo partido u opinión». Es decir: si la regulación del ingreso al recinto de votación contiene entre sus condiciones la discriminación según el partido por el que votarán los electores, es evidente que eso es posible porque se reconoce esta preferencia antes de emitir el sufragio. Y eso es posible porque el voto grupal sigue siendo la forma de votación más importante y, entonces, ni el secreto del procedimiento ni el del contenido lo son del todo exactamente: las prácticas están por sobre las prescripciones, aun de aquellas que supuestamente garantizarían el secreto total del voto.

Sin embargo, esta ambigüedad no era exclusivamente el resultado de la constatación de que las cosas eran de esa manera. Por el contrario, la propia conveniencia de

¹⁰ Hilda Sabato, *La política...*, op. cit.

¹¹ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y ley 4161, 1901 y 1902. Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977; Luciano de Privitellio, «Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902», en: *Política y Gestión. Revista de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín*. vol. 9, 2006.

¹² En tanto la ley establecía un régimen de circunscripción uninominal, en adelante los electores sólo votarían un único candidato.

eliminar las votaciones en grupo se ponía a veces en cuestión. Esto es así, porque el ideal del sufragio del ciudadano individual chocaba con el reconocimiento de que dicho ciudadano no existía, lo cual explica las dos formas antagónicas de juzgar el rol de las máquinas electorales. Por un lado, se las criticaba porque ellas eran las causantes de la violencia electoral y de la ausencia de verdaderos ciudadanos en las mesas, pero, por otro, se las estimaba porque ellas eran las que en los hechos acercaban gente a las mesas, incluyendo a los analfabetos, que de otra manera no podrían votar. Por ejemplo, así la entendía Pellegrini cuando en 1902 se convirtió en el principal propulsor de la eliminación de la cláusula del secreto que establecía el proyecto oficial y su reemplazo por el voto oral, que finalmente fue lo que se aprobó.

«El voto secreto supone el voto consciente, y el voto consciente es el del hombre que es capaz de apreciar por quién va a votar, y el sufragio universal supone más a la inmensa masa de analfabetos, de votos inconscientes, que no van en nombre de ideas o propósitos propios, sino en nombre de ideas, de simpatías, de arrastres de opinión que dividen a la masa en distintas fracciones y en distintas tendencias. De modo que el voto secreto, aplicado a las masas de nuestro país, sería, señor Presidente, una mistificación.

Pero hay algo más: el voto secreto es contrario a ciertas bases fundamentales de nuestro régimen político. Una de las condiciones más importantes para que este régimen funcione con regularidad es la existencia de grandes partidos políticos con sus programas, con sus tendencias, con sus hombres representativos; y son estos grandes partidos políticos los que vienen a remediar, en la práctica, los inconvenientes del sufragio universal; pues éste sería el caos, la anarquía, si no existieran estos partidos, que lo disciplinan y que lo hacen servir a ideas y propósitos determinados. Pero un partido supone la acción pública: el meeting, la discusión del candidato, la discusión del programa. Todos los actos preparatorios de la elección son actos públicos, en que cada ciudadano hace profesión de fe, de principios, de simpatías. ¿Qué significaría la publicidad de todas estas opiniones en el momento de condensarlas en un voto, si se quisiese convertirlas en un secreto?

Se me dirá que es para resguardar a algún ciudadano que no tiene bastante independencia política para resistir a las influencias que pesaran sobre él. Pero, no podemos trastornar toda una legislación para dar un escudo a la cobardía cívica...»¹³.

¹³ *Actas del Honorable Congreso Nacional, Debates y ley 4161, 1901 y 1902.*

La cuestión del sufragio de los analfabetos era de enorme importancia. En el momento del cambio de siglo el analfabetismo retrocedía, pero aún era una tasa importante entre los potenciales votantes¹⁴. Naturalmente, el analfabeto era la negación de la concepción de la ciudadanía, dado que ésta se estructuraba alrededor de la idea de la cultura y la educación, en definitiva, de la razón. El analfabetismo impedía la comprensión del acto de votar y hacía fantasiosa la idea de un ciudadano optando entre ofertas electorales. Y, sobre todo, al no manejar la escritura, el elector analfabeto era incapaz de redactar su propia lista y debía, necesariamente, confiar en quién se la daba. En la práctica, y en detrimento de toda la idea de ciudadanía, el analfabeto no sólo no expresaba una voluntad individual, sino que manifestaba la de una tercera persona. Por ejemplo, así lo aseguraba el diputado Argerich en 1905, durante los debates de las leyes que revocaron la reforma de 1902:

«Se nos habla del voto secreto, y el voto secreto es a mi entender algo que se refiere exclusivamente a un porcentaje insignificante del cuerpo electoral: porque en nuestro país, por desgracia, solamente los partidos y los grupos políticos son los que se preocupan por la cosa pública y los que concurren a los actos electorales. En las capitales y distritos rurales se sabe de antemano cómo vota el hombre que se dirige a la mesa a depositar el sufragio, porque está anotado en el balance de los comités políticos. Se sabe cómo el patrón de fábrica manda a votar a sus obreros, se sabe cómo manda el estanciero a sus peones al comicio más cercano para que den su voto. Y entonces, en puridad de verdad, esta cuestión del voto secreto es de importancia mínima desde que todo llega más o menos descontado al comicio»¹⁵.

Como puede advertirse, el problema del voto secreto no remite exclusivamente a los procedimientos de sufragio, sino que da cuenta de relaciones sociales que anteceden por completo a estas prácticas. Algo similar sostenía el diputado Carbó, quien además desconfiaba del poder de las normas para modificar estas costumbres.

¹⁴ Tomando en cuenta los datos con los que los diputados contaban para entonces (Censo Nacional de 1904), la mitad del padrón electoral estaba de facto eximida de la obligación de votar. Según el censo, el 48.2% del padrón era analfabeto, y en algunas provincias como Santiago del Estero este porcentaje se elevaba hasta casi el 70%. Por otra parte, si excluimos la Capital Federal, un distrito a todas luces excepcional en la historia electoral argentina, las cifras son aún más reveladoras ya que el porcentaje se eleva entonces al 54.2% del padrón.

¹⁵ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y leyes 4578 y 4719, 1905.

«No depende eso del sistema; dependía y depende de nuestros hábitos, de mandar a la urna, aun por la intervención de las autoridades policiales, a votar en orden de partido. Y así, por ejemplo, cuando ocurría una elección discutida, se decía que el bando A se pondría de este lado; el bando B de este otro lado y vendrían a la mesa a votar cuatro sufragantes de cada uno a la vez. De esta manera, aun cuando el sistema podría asegurar la independencia del elector en esto de hacer una verdad, el voto secreto era público ya desde que se sabía que venían cuatro votantes, tres, dos o uno de un lado, e igual número del otro»¹⁶.

Con o sin procedimiento secreto, las prácticas del voto de máquina hacían inútil las leyes ya que siempre se conocían las preferencias de los votantes. La incertidumbre del voto, elemento crucial del secreto, no existía en los hechos y, lo que es más complicado, la posibilidad de eliminar ese problema no parecía ser sencilla, en tanto la ruptura de la incertidumbre se producía en prácticas que no podían ser alcanzadas por las normas. Esta constatación será fundamental para entender las reformas de 1912 y, sobre todo, de las formas de sufragio que suceden a la aprobación de dicha ley.

Las polémicas sobre el secreto en la reforma de 1902 nos permiten dar cuenta de las ambigüedades que existían en relación con este tema. Como tantos otros problemas que se reconocían en la práctica del voto, era la circunscripción uninominal la que vendría a solucionarlos o al menos atenuarlos. Como hemos señalado en otro trabajo, la reducción de la escala de producción de la representación tenía varios objetivos¹⁷. En primer lugar, establecer una representación de intereses por sobre la de ideas. González identificaba la escala reducida con una comunidad realmente existente, y a esta con el predominio de un interés económico. Pero, además, esperaba que quienes encarnaban esos intereses se convirtieran en notables locales capaces de traccionar los votos en un sentido socialmente vertical. No eran los partidos en tanto agentes electorales, ni menos aún las máquinas contra las cuales González lanza una diatriba tras otra, quienes a la larga debían movilizar votos, sino los notables, a condición de que se entendiera que esos notables lo eran por encarnar el interés predominante de la comunidad local expresada en la circunscripción y no los agentes intermedios de los que hablan Sabato y Ternava-

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Luciano de Privitellio, «Representación política, orden y progreso...», *op. cit.*

sio, verdaderos profesionales de la producción de sufragio¹⁸. En este sentido, los principios reformistas de 1902 no abjuraban completamente de una definición grupal del voto y de cierta traslación de jerarquías sociales a la práctica electoral¹⁹. Mediante la reducción de la escala de la representación esperaban cambiar a la máquina por la influencia social, en nombre de un criterio representativo que diera cuenta del interés predominante. En buena medida, es esta no sólo la razón por la cual el Senado, a instancias de Pellegrini, dio por tierra con el secreto establecido en el proyecto oficial y estableció el voto oral como procedimiento único de sufragio por primera vez en la legislación electoral argentina, sino también de la aceptación casi sin discusión de este cambio. Si de lo que se trata es de reproducir el universo social en la política²⁰, el voto público y oral resulta ser un mecanismo adecuado para facilitar ese objetivo.

La elección de 1904, única realizada con el régimen de la ley de 1902, mostró la existencia de muchos problemas con el nuevo mecanismo de voto que, lejos de evitar el voto en grupo, hizo que las máquinas se mantuvieran muy activas e intensificaran el uso de los recursos tradicionales en su esfuerzo por adaptarse a las nuevas condiciones. Nuevamente la distancia entre las pretensiones de la ley y las prácticas se hizo por demás evidente²¹.

Un año más tarde, ingresaron al Congreso varios proyectos de ley destinados, en términos generales, a volver al sistema electoral anterior a 1902. Sin embargo, la reimplantación del sistema de mayoría no implicó un restablecimiento similar de todos los procedimientos anteriores. Si por un lado se volvió a imponer la reserva en el procedimiento de votación, tal como existía desde los años setenta, ahora

¹⁸ Hilda Sabato y Marcela Ternavasio, «El voto en la República. Historia del sufragio en el siglo XIX», en: Hilda Sabato, Marcela Ternavasio, Luciano de Privitellio y Ana Virginia Persello, *Historia de las elecciones en la Argentina 1805-2011*, Buenos Aires, El Ateneo, 2011.

¹⁹ Por ejemplo Carbó aseguraba que «El estado de nuestro cuerpo electoral no es seguramente tan avanzado que permita establecer en él de golpe el sistema del voto secreto absoluto, porque para que el ciudadano ejercite su derecho no basta que él pueda ejercitar su libertad de votar: es necesario que se relacione siempre con la capacidad expeditiva del elector. Si él no tiene por sí mismo la capacidad de elegir, de escribir o de leer la lista por la cual va a votar, es evidente que será ilusorio para él el ejercicio del derecho de sufragio secreto». *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y leyes 4578 y 4719, 1905.

²⁰ Luciano de Privitellio, «Representación política, orden y progreso...», op. cit.

²¹ Sobre la elección de 1904, Luciano de Privitellio, «Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955», en: Hilda Sabato, Marcela Ternavasio, Luciano de Privitellio y Ana Virginia Persello, *Historia...*, op. cit.

se agregó como novedad la prescripción del secreto del contenido del voto. En efecto, la normativa retoma de las leyes de los años setenta el método de la papeleta doblada en cuatro que es colocada en la urna luego de ser entregada a la autoridad de mesa, pero ahora se excluye por completo el nombre del elector de la misma. En otras palabras, es un error sostener que 1912 introduce el secreto absoluto del voto, la legislación electoral argentina prescribe este régimen ya en 1905²².

De todos modos, los legisladores no se hacen demasiadas ilusiones al respecto. Nuevamente son las costumbres las que harán de la norma más una pretensión que una realidad. Por ejemplo, así lo entiende el miembro informante de la Comisión en el Senado, Domingo Pérez:

«El voto reservado, tal como viene propuesto en este proyecto, salva, sino en absoluto, en parte esos inconvenientes, porque rodea desde luego al elector de la independencia necesaria, a fin de que pueda ejercer el derecho de sufragio con toda libertad. Es cierto, como se ha reconocido en la Cámara de Diputados al discutirse este asunto, que él no consulta en absoluto este propósito de mantener el secreto absoluto en el voto; pero, esto no consiste en los efectos de la ley sino en los vicios y en las malas prácticas de los partidos políticos, puesto que de antemano van organizados los sufragantes en bandos o en partidos y saben cuál es la lista de candidatos por la cual va a votarse. El voto absolutamente secreto, que debe escribirse en un lugar apartado, colocarse en un sobre cerrado y entregarse a la mesa receptora de votos, significa, propiamente dicho, establecer el sistema de voto calificado y, por consiguiente, viene a restringir el principio constitucional del sufragio universal, puesto, que en ese caso solamente sería permitido votar a los ciudadanos que supieran leer o escribir»²³.

Como podemos ver, aparecen aquí las dos versiones del rol de las máquinas: al mismo tiempo que se las califica con palabras como *vicios* o *malas prácticas*, se reconoce que son ellas las que garantizan la universalidad en tanto permiten el sufragio de los analfabetos. Sin embargo, también se observa que en ocasión del debate de las leyes que derogaron la reforma de 1902 apareció con fuerza la idea de un nuevo mecanismo capaz no sólo de garantizar el secreto del procedimiento o el anonimato del voto, ya garantizado en la ley, sino de dar el último paso que

²² *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y leyes 4578 y 4719, 1905.

²³ *Ibíd.*

implicaría liberar a los electores de las máquinas. El mecanismo, que será en definitiva el prescrito por la Ley Sáenz Peña, es la combinación del gabinete de votación con la emisión del voto en un sobre cerrado y firmado por la autoridad de mesa. Pero esta situación, necesariamente lleva a un primer plano el problema de qué hacer con los analfabetos que no podrían confeccionar o elegir su lista en el cuarto oscuro, lo cual convertiría al sistema en un sistema restringido de hecho.

Es justamente éste el punto que se discute durante los debates de la ley de 1912: ya no es tanto el secreto a secas, establecido por la ley de 1905, sino más bien la cristalización de un procedimiento que fuera capaz de liberar al sufragante de la máquina y del voto en grupo, sin tener que restringir el voto de los analfabetos. En las muchas ocasiones en las que Roque Sáenz Peña habló a favor de su reforma, siempre se encargó de recordar que uno de sus objetivos centrales era terminar con las máquinas como forma de integración en la práctica electoral, para diseñar en su lugar un procedimiento capaz de alentar la participación del sufragante individual y la organización de lo que denominaba *partidos orgánicos*. Como solía afirmar en sus discursos, se trataba del combate de la *quimera contra la máquina*, práctica política en la que Sáenz Peña sólo veía atributos negativos. Por ejemplo, el 23 de abril de 1912, sostenía que:

«El escepticismo ha muerto ayer, y nadie será bastante osado para repetir aquella frase injuriosa que suponía un país sin ciudadanos y una nación sin voluntad, todo para demostrar que mi quimera, antítesis de la máquina, iba al naufragio»²⁴.

Para los impulsores de la reforma electoral de 1912, la condición esencial para regenerar la política argentina era imponer los mecanismos capaces de garantizar una identificación completa entre elecciones y opinión, para así dar lugar a lo que llamaban un *gobierno de opinión*²⁵. El diagnóstico que sustentaba esta convicción

²⁴ Roque Sáenz Peña, *La Reforma electoral y temas de política internacional americana*, Buenos Aires, Raigal, 1952.

²⁵ Véase el programa de gobierno expuesto por Roque Sáenz Peña a su llegada al país en: Ministerio del Interior, *Las Fuerzas Armadas restituyen el imperio de la soberanía popular*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946. Entre otros objetivos, el futuro presidente decía que era necesario terminar con la idea de que el gobierno es equivalente a la *máquina* y *gobierno* elector y la oposición a *opinión*. Véase también los textos que han trabajado el tema: Natalio Botana, *El orden...*, op. cit.; Tulio Halperin Donghi, *Vida y muerte...*, op. cit. y Fernando Devoto, «De nuevo el acontecimiento...», op. cit.

era que en muchos sentidos esa opinión ya existía, pero que no se expresaba en los comicios y que, además, agrupaba a la parte más activa, progresista y a la vez *conservadora* de la sociedad²⁶. Todo esto hacía aún más nítido el contraste entre una opinión valorada, civilizada y pacífica, frente a unas elecciones en las cuales la violencia y la participación de grupos de origen popular e incluso analfabetos era práctica común²⁷. Las máquinas, y la influencia oficial que las alentaba y hasta las construía, eran radicalmente incompatibles con un gobierno de opinión.

Al comenzar la discusión en Diputados, el miembro informante del despacho de la Comisión insistió sobre las garantías que la ley debía ofrecer para que este resultado fuera conseguido.

«El pensamiento ha sido: primero, alejar, como he dicho antes, la intervención partidista en el mecanismo electoral; segundo, substraer, en cuanto sea posible, la intervención de las autoridades locales de los distritos electorales, a fin de que la elección pueda desenvolverse sin ninguna clase de influencia de las mismas autoridades locales que pudieran perturbarla en alguna forma y que pudiera coartar la libertad del elector»²⁸.

Según creía, el factor clave que debía garantizar la más absoluta libertad de sufragio era un nuevo procedimiento electoral. Es decir, contra toda la evidencia aportada por las experiencias anteriores, quienes avalaban la propuesta reformista confiaban plenamente en la capacidad de las leyes para modificar las costumbres.

«Por otra parte, el acto electoral en sí también estará asegurado en cuanto al secreto del voto, que es otra garantía creada a favor del elector, ya aceptada por la ley electoral vigente; garantía que, como he dicho, es a favor del elector y que también tiene como objeto primordial alejar en cuanto sea posible los procedimientos muy conocidos, que más de una vez se han puesto en juego por los partidos políticos, adquirir votos por

²⁶ La palabra conservador solía tener el sentido de conservar el progreso. Por eso, estos vocablos que a priori podrían parecer contradictorios, en rigor no lo eran.

²⁷ Hilda Sabato, *La política...*, op. cit. Un ejemplo de esta lectura de la reforma la ofrecen las palabras del diputado Varela: «el voto obligatorio, repudiado en muchas partes, pero indispensable entre nosotros, para hacer concurrir a esa masa enorme de la gente acomodada de nuestro país, que acude a los mítines de protesta, pero que nunca acude a las urnas». *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates ley 8871, 1911.

²⁸ Diputado Fonrouge en: *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates ley 8871, 1911.

medio del soborno o del cohecho. Y de esta forma, como todo aquel que es capaz de traficar con su voto es un individuo sin conciencia que no puede jamás inspirar confianza a la otra parte contratante, desaparecida la única seguridad que ésta tiene para que el acto ilícito se cumpla, que es el conocimiento previo de la forma como se va a votar, se aleja en cuanto es posible del acto electoral el soborno y el cohecho»²⁹.

Como puede observarse, no se trata de imponer el sufragio secreto, *ya aceptado por la ley electoral vigente*, sino de evitar *el conocimiento previo de la forma como se va a votar*, alentando a través de la ley la desaparición de las máquinas y su reemplazo por el ciudadano individual y por una nueva clase de partidos, los partidos de ideas u orgánicos. Dado que el sufragio debe oficiar como el acto más relevante y definitorio de la condición de ciudadanía, nada debería alterar su dimensión individual. Por esa razón, la ley avanza contra la forma de votar que ponía en cuestión esta dimensión: el control del votante por parte de las máquinas y el voto en grupos. En ambos casos, se trata de prácticas sumamente arraigadas en las costumbres que constituían una negación flagrante de las bases individualistas del voto.

El cuarto oscuro y el sobre cerrado (y no el secreto ya establecido) no se introducen exclusivamente para evitar fraudes, sino fundamentalmente para consagrar la figura del ciudadano elector individual, libre de toda presión y a solas con su conciencia. A la vez garantía y ritual de la ciudadanía moderna³⁰, la normativa no se limita simplemente a imponer el uso del cuarto oscuro en términos generales, sino que detalla de un modo muy preciso cuáles deben ser sus características.

«La habitación donde los electores pasan a encerrar su boleta en el sobre, no puede tener más que una puerta utilizable, no debe tener ventanas y estará iluminada artificialmente en caso necesario.

Al presidente del comicio incumbe certificarse del cumplimiento de esta disposición, y si no fuera posible, disponer de una habitación que reúna estas condiciones, el mismo presidente sellará la puerta o puertas superfluas y las ventanas, en la presencia de dos

²⁹ Diputado Fonrouge en: *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates ley 8871, 1911.

³⁰ Al respecto véase Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999; también el sugerente artículo de Yves Déloye, «Rituel et symbolisme électoraux. Réflexions sur l'expérience française», en: Raffaele Romanelli (ed.), *How did they become voters. The history of franchise in modern european representation*, Netherlands, 1998.

electores, por lo menos, antes de empezar el acto electoral, y no levantará los sellos sino una vez él terminado.

En esta habitación habrá boletas de cada partido o candidato, entregadas al efecto al presidente del comicio por los apoderados». (art. 41 de la ley 8871)

«Introducido en esta habitación, y cerrada exteriormente la puerta por el presidente del comicio, el elector encerrará en el sobre su boleta de sufragio, volviendo inmediatamente al local donde funciona la mesa...». (art. 42 de la ley 8871, fragmento)

Una única puerta, puertas extras y ventanas debidamente selladas y luz artificial si es necesario, son las condiciones que construyen un escenario completamente cerrado al exterior en el cual se despliega el conjunto de la oferta electoral ante la vista del elector: el cuarto oscuro encarna y simboliza a la vez la idea de la existencia de un ciudadano protegido de toda presión externa y que elige a solas con su propia conciencia. El cuarto oscuro es, en esta proyección, equivalente al fin de las máquinas.

Sin embargo, a pesar de su radical naturaleza individual, la conciencia personal sólo adquiere sentido a través de su capacidad para coincidir con las dos o tres opiniones rectoras que dividen legítimamente a la sociedad, las cuales deberían conformarse como propuestas públicas a partir de los partidos políticos de ideas. De allí la enorme importancia que estas instituciones tienen para la apuesta reformista de 1912. A pesar de que estos partidos no se encuentran previstos en la normativa de la ley, las referencias a ellos se multiplican insistentemente en los discursos de Sáenz Peña, Gómez y tantos otros que de una u otra manera apoyaron la reforma de la ley electoral. En esta clave, los partidos no pueden sino ser partidos de ideas, toda vez que su principal objetivo sería convertir de un modo pacífico y civilizado las conciencias individuales en opinión política. Es justamente gracias al cuarto oscuro y a los partidos orgánicos y de ideas que la política integra las dos dimensiones fundamentales de la ciudadanía moderna: la individual asegurada por el primero y la colectiva garantizada por los segundos. Esta es la razón del fuerte rechazo de los reformistas del grupo de Sáenz Peña frente al sistema uninominal, que si bien, conceden, puede garantizar una vinculación estrecha y transparente entre un interés o una opinión localmente definidos y su representante en la Cámara, en cambio fracasa a la hora de convertir esos intereses y opiniones en una opinión general. Para los partidarios de la reforma de 1912, las opiniones que se manifiestan a través de los partidos políticos nunca pueden ser muchas, justamente porque tampoco pueden ser ni locales ni demasiado específicas. Los partidos orgánicos deben ser

pocos y nacionales, en tanto sólo pueden ser objeto de representación las escasas opiniones esenciales y constitutivas de los grandes problemas del Estado argentino³¹. Por esta razón, el cuarto oscuro, al independizar a la conciencia individual de toda presión externa a ella misma, logra mejor que ningún otro mecanismo la transparencia de la única forma legítima de la representación, a condición de que los partidos abandonen la estructura de la máquina en favor de la quimera.

Los partidos imaginados por Sáenz Peña se distinguen notoriamente de las máquinas, y es por eso que la publicidad durante las campañas debía convertirse en una de sus actividades fundamentales. Pero además, eran ellos quienes debían ocuparse de que sus boletas se encontraran en el cuarto oscuro: a diferencia de lo que sucede en nuestros días, no era una obligación de las autoridades electorales sino de los propios partidos interesados. Si las boletas estaban en el cuarto oscuro, entonces se hacía completamente inútil repartirlas antes del ingreso en él, ya que no habría posibilidad de controlar si en su interior eran o no cambiadas. Una previsión, por cierto, notoriamente ilusoria...

Pero quedaba pendiente un problema fundamental: los analfabetos. La posibilidad de que fuera cierta la idea de un elector individual que elegía en el cuarto oscuro a partir del reconocimiento de las ofertas de los partidos de ideas dependía de la habilidad de leer. A largo plazo, se esperaba que fuera la educación la que terminara con este problema que, en rigor, no podía ser resuelto por el procedimiento electoral, salvo que se volviera a incentivar el voto de máquina y grupal, o que se prohibiera el voto de los analfabetos. El gabinete de votación y el analfabetismo eran radicalmente incompatibles, contradicción que se hacía aún más grave en un contexto en el que se pensaba transformar el derecho de voto en una obligación.

EL CAMINO DE UNA OBLIGACIÓN CAPACITARIA

Aunque la idea no era una novedad y ya se había discutido sobre ella en 1902 y 1905, en 1912 se decidió por primera vez convertir el sufragio en una obligación. La destrucción de las máquinas debía comenzar por la modificación del procedimiento

³¹ Discurso del diputado informante Fonrouge. *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates ley 8871, 1911. Esta es una de las justificaciones del uso del sistema de mayoría y minoría, que garantizaría tanto la formación de partidos orgánicos como la reunión y división del electorado alrededor de los grandes problemas del Estado y no de opiniones o intereses limitadas, corporativos o de *campanario* o *aldea*.

de voto, pero con eso no era suficiente. La propuesta reformista incluía obligar a todos aquellos que ya fuera por temor a la violencia, por ausencia de virtud, o simplemente porque no consideraban útil hacerlo no concurrían a los comicios. Como se ha señalado muchas veces³², la obligación no tenía como objetivo una ampliación hacia *abajo* del derecho de sufragio, tal como sucedía con los regímenes electorales censatarios en los que la rebaja del monto del censo o su eliminación tenía esa consecuencia. En este caso, era más bien el electorado al que se denominaba *conservador* lo que se aspiraba a incorporar por la vía de la obligación y no a grupos populares, que de hecho eran los que solían votar a través de las máquinas. Se esperaba que ese electorado, al que en virtud de su situación social se juzgaba inmune a las prácticas de las máquinas electorales, sería el que adaptaría sus comportamientos al del elector individual deseado por la reforma. La obligación no tenía un objetivo distinto al de la *introducción del cuarto oscuro y se concebía como su complemento natural*.

Pero ¿por qué obligar a los ciudadanos a ejercer lo que se supone es un derecho? La ausencia de verdaderos electores es uno de los temas más recurrentes en los debates sobre las elecciones. Por ejemplo, al comenzar el siglo, durante el debate de 1902 el diputado Gouchon sostenía que:

«En la capital de la República, que es donde hay más vida política, tenemos una abstención de 64 por ciento entre la población electoral y los que concurren a los comicios. En la provincia de Buenos Aires, se abstienen el 78 por ciento; en la provincia de Santa Fe, el 86 por ciento; en la provincia de Entre Ríos, el 81 por ciento; en la provincia de Corrientes, el 80 por ciento; en la provincia de Córdoba, el 94 por ciento; en la provincia de San Luis, el 80 por ciento; en la de Santiago del Estero, el 88 por ciento; en la de Mendoza, el 91 por ciento; en la de San Juan, el 76 por ciento; en la de La Rioja, el 78 por ciento; en Catamarca, 73 por ciento; en Tucumán, 85 por ciento; en Salta, 89 por ciento, y en Jujuy el 75 por ciento»³³.

Pero aunque la cita refiera a 1902, de ninguna manera se trata de un problema puesto a la luz por el reformismo de comienzos de siglo, por el contrario, la escasa predisposición al voto de la población argentina era un punto debatido desde las primeras leyes electorales nacionales.

³² El problema fue planteado originalmente por Hilda Sabato, «La Revolución del 90...», op. cit.

³³ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y ley 4161, 1901 y 1902.

Las explicaciones de esta situación se basaban en dos argumentos. El más importante remitía a la dimensión civilizatoria de la noción de ciudadanía: el problema era la incomprensión de una amplia parte de la población acerca de la importancia y el sentido del sufragio, incomprensión que se atribuía al desierto, a la ausencia de una población educada y, en particular, al problema del analfabetismo. Para poder ejercer el derecho de voto, como cualquier otro derecho, era necesario comprenderlo, y esto era precisamente lo que no sucedía.

Durante los años noventa, y muy especialmente durante el período reformista al cambiar el siglo, este argumento comenzó a matizarse. La explicación de la apatía electoral dejó de estar enfocada exclusivamente en la sociedad, para pasar a identificar a la política como la principal causa de la abstención. El argumento ciertamente no era nuevo, en efecto la violencia de las máquinas y la presión oficial siempre habían formado parte del arsenal de críticas, pero ambas se explicaban, precisamente, por la ausencia de una sociedad en condiciones de ejercer el derecho. Pero, a comienzos de siglo empezó a difundirse la idea de que al menos una parte importante de la sociedad estaba a la altura de la civilización y dispuesta a ejercer el voto; la explicación cambió de sentido. Ahora la política y la presión oficial estaban en el centro de la explicación. Por esa razón, en 1902, González podía decir que:

«Hemos llegado a convencernos igualmente que existe una profunda antinomia, una profunda contradicción, de que habla un filósofo político, entre la constitución social y la constitución política. Las fuerzas sociales que dan existencia real a nuestra cultura presente, no tienen una representación formal en la ley, en cuya virtud deba hacerse práctica, o deba traducirse en forma práctica por medio del mandato del legislador»³⁴.

La idea del déficit representativo, que alumbró buena parte de los debates de 1902 y 1912, sostenía que la sociedad ya disponía de núcleos capaces de ejercer el sufragio de forma civilizada, pero que era la política la que los expulsaba. La palabra de moda era la *oligarquía*. La oposición al roquismo, hacía de este punto un elemento crucial en tanto argumentaban que era la presión oficial encarnada por el presidente la que hacía que los ciudadanos no concurrieran a las mesas. Por ejemplo, el opositor diario *La Prensa* hacía un diagnóstico que claramente apuntaba a esta concepción:

³⁴ *Ibíd.*

«El general Roca, por lo tanto, puede afirmar que ha reducido al país a un estado de completa impotencia para ejercer su derecho de elegir, y que no hay más elector que él. En esto consiste el poder político que posee /.../ El país es impotente para elegir, es cierto: en el campo de la política militante el ciudadano es una cantidad negativa: la colectividad se recoge en una abstención deliberada, dejando el terreno libre a las huestes electorales oficiales. El elemento activo se dobliga y quema incienso al ídolo. La fibra cívica no vibra en la arena de la contienda eleccionaria. El cuadro es de un achatamiento que alarma y avergüenza. Pero hay una fuerza viva, que satura el ambiente con su aliento, que detiene en su desarrollo a aquel poder, que impide el libre giro del capital electoral que lo constituye, que veta sus ambiciones de dominación absoluta. Esa entidad no aparece en la demanda, como los seres de carne y hueso, pero su existencia es innegable y su influencia es real y eficiente. ¿Cómo se llama? ¡Conciencia, moral, razón, cultura de la sociabilidad argentina! Sí: hay centenares, algunos millares de hombres contaminados por el hálito de la corrupción de las costumbres públicas, que inmolan sus personalidades, que confían su suerte a los favores de la usurpación oficial del sufragio: pero el alma nacional conserva sus virtudes. No se ha corrompido. Las grandes mayorías no luchan, pero sienten y piensan, manteniendo viva la protesta contra la torpe subversión del régimen institucional. /.../ El sentimiento opositor indomable, dominante en el país, atestigüa la impopularidad del sistema oficialista, lo que vale decir que no lo acepta, que lo rechaza, que el alma nacional no se ha degradado».³⁵

Esta fue también la idea de Sáenz Peña y de la UCR, dispuesta a sumir la voz de aquellos que supuestamente pretendían ejercer el sufragio y sin embargo no lo hacían por las trabas oficiales. Ciertamente, la aparición de este argumento en boca de la oposición al roquismo, de ninguna manera desplazó al anterior, ni siquiera en la voz de los mismos personajes. Por ejemplo, el propio Sáenz Peña, que en abril de 1912 había considerado una frase injuriosa el suponer que la Argentina era *un país sin ciudadanos* podía describir en febrero de ese mismo año al potencial electorado con estas palabras:

«La deficiencia e inferioridad de nuestros hábitos, el interés escaso que la cosa pública despierta a poblaciones disminuidas en su nacionalismo por acrecentamientos

³⁵ *La Prensa*, 01/01/1904.

cosmopolitas; el desapego de los ciudadanos en países nuevos, donde el esfuerzo se fija en el avance rápido de las fortunas; estos factores actuantes y la tradición de los regímenes, son hechos que caracterizan y diferencian el momento»³⁶.

En el seno de estas contradicciones se producen los debates sobre la pertinencia de la obligatoriedad o de otros caminos alternativos para lograr acercar a las mesas al mayor número posible de sufragantes. Y nuevamente son los analfabetos la forma de expresar todos los problemas. La gran pregunta era cómo hacer para acercar a quienes estaban en condiciones de ser votantes individuales e ilustrados, sin por eso convertir el voto de los muchos analfabetos en un déficit del sistema. La respuesta de 1912 fue una obligatoriedad limitada, ya que no involucró a los analfabetos; una obligatoriedad que, al igual que el secreto reconoce varios pasos anteriores.

En el sistema electoral diseñado durante los años setenta, todas las instancias del sufragio eran voluntarias. Lo era el voto, pero sobre todo lo era el primer paso necesario para votar, es decir, el empadronamiento. Ya en estos debates se mencionó la posibilidad de un censo electoral a domicilio que no incluyera la voluntad del elector, pero se descartaba por la imposibilidad por parte del Estado de realizarlo de forma eficiente.

El proceso de empadronamiento era el primer lugar en el que actuaban las máquinas y era también objeto de muchos conflictos y denuncias. En muchos casos, este era un momento aún más importante que el del voto propiamente dicho, cuando muchas cosas ya estaban jugadas. Pero, además, no era extraño que las mesas escrutadoras aceptaran incluir votantes que no habían sido previamente empadronados. Esto se justificaba recordando las enormes dificultades para empadronarse, debidas a las distancias y a la ausencia de infraestructuras. Durante los años noventa, dos principios comenzaron a extenderse: por un lado, la idea de que el padrón debía ser permanente, para minimizar las dificultades surgidas de las barreras materiales que hacían complicado empadronarse; por otro, que el padrón debía ser confeccionado mediante un censo obligatorio. Ambos cambios eran considerados como la única forma de evitar las innumerables irregularidades que provocaba la manipulación de padrones que sólo duraban unos años y que estaban sometidos a la voluntad de los potenciales electores.

³⁶ «Manifiesto del Presidente en las vísperas de las primeras elecciones según la nueva ley electoral», 28/02/1912, en: Roque Sáenz Peña, op. cit.

A diferencia de lo que sucedía en los años setenta, a mediados de los noventa ya se consideraba posible la realización de un censo semejante. El modelo era el del Censo Nacional de Población de 1895, el primero que, según el análisis de Hernán Otero fue realizado con cánones profesionales y una amplia movilización de recursos tecnoburocráticos del Estado, al punto de marcar una «clara línea divisoria en la historia de la estadística nacional»³⁷. En este sentido, los procesos de administración de las elecciones se insertan en un lento pero constante proceso de burocratización. El debate sobre un potencial padrón levantado a través de un censo obligatorio por parte de agencias estatales, que sonaba algo absurdo unas décadas antes, se convirtió en un debate muy real a fines del siglo. En este caso, la existencia de las oficinas del Registro Civil, que paulatinamente iban extendiéndose por el territorio nacional a los efectos de registrar el número y los ciclos vitales de la población, ofrecían la infraestructura necesaria para construir un padrón electoral sobre nuevas bases. El éxito del Censo de 1895 demostraba que eso era posible.

La existencia material de oficinas y burocracias se complementaba con una concepción de las mismas que favorecía aún más su involucramiento en tareas electorales; en efecto, la burocratización de ciertas prácticas estatales en su relación con la sociedad gozaba por entonces de un fuerte prestigio. La idea de que había funciones electorales que eran propias de una administración propietaria de un saber técnico, fue reemplazando sin demasiado conflicto a aquella tan difundida unas décadas antes según la cual la administración de las elecciones debía quedar, en tanto fuera posible, en manos de los propios ciudadanos. Al separar la administración de la política, el argumento tecnocrático atribuía a las burocracias un estatuto de neutralidad que, en cambio, ni los gobiernos ni las máquinas (que en los hechos suplantaban a los ciudadanos) podían garantizar³⁸. La neutralidad atribuida a la burocracia es esencial para comprender por qué la obligación electoral se convirtió en una opción real y, además, explica por qué, a la inversa, luego de 1912 se convirtió en uno de los argumentos más repetidos a la hora de criticar la habitual participación de agentes estatales en la producción de sufragio. Por ejemplo, Pellegrini sostenía que:

³⁷ Hernán Otero, *Estadística y Nación. Una historia del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

³⁸ Sobre estos problemas, véase Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmerman (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2011.

«En primer lugar, establece que el derecho electoral es inseparable de la condición de ciudadano; que no puede estar sometido a condiciones ni exigirse sacrificios ni esfuerzos para tenerlo; que, por consiguiente, el sistema actual que obliga al ciudadano, en caso que quiera ejercitar su derecho electoral, a inscribirse en épocas y momentos determinados, realizando sacrificios, como es trasladarse a largas distancias, en días determinados, es contrario a la esencia misma de este derecho. Esta ley cambia ese sistema del registro electoral periódico por el registro electoral permanente, o más bien por un censo electoral, que sirva de fundamento a un registro electoral permanente, que quedará confiado a funcionarios públicos, que en toda época y momento pueda habilitar al ciudadano para que ejerza su voto. De esta manera, después de hecho el primer censo, todo elector estará permanentemente habilitado para votar en todas y en cada una de las elecciones.

Este registro que actualmente se confía a ciudadanos desconocidos, elegidos dentro de los grupos electorales en los momentos en que las pasiones políticas inducen al fraude, se realiza por esta ley en épocas normales y será confiado a empleados públicos que tengan toda la responsabilidad que ese carácter impone. Si existen oficinas públicas a objeto de cuidar los registros de estado civil de un ciudadano, con más razón deben existir registros públicos en que conste su estado político, pues si el primero se refiere a los intereses personales, aun cuando afecta un interés social, el otro se refiere a las bases fundamentales de gobierno»³⁹.

Y también González decía:

«No podemos creer que el interés político lleve su osadía hasta pretender adulterar o corromper una institución de la cual depende no sólo la seguridad de un derecho o una franquicia política, sino la conservación de los actos civiles, los más sagrados vínculos de la familia y de la propiedad»⁴⁰.

Por eso, sorprende poco que fuera la reforma de 1902 la que introdujo el cambio más significativo al respecto, al prescribir la confección del primer padrón de carácter permanente y obligatorio. Se trata de un registro *ad hoc* (a diferencia del de 1911, que se basa en el reclutamiento militar), elaborado mediante un censo

³⁹ *Actas del Honorable Congreso Nacional, Debates y ley 4161, 1901 y 1902.*

⁴⁰ *Ibíd.*

específico que fue realizado en 1903⁴¹. Las oficinas del registro civil fueron el instrumento clave para ordenar toda la información.

Según estableció González en la defensa de su proyecto, existían 3 doctrinas sobre quiénes debían ser los agentes del padrón. Por un lado, el padrón realizado por los propios electores, postura cuyos principios ideológicos hemos señalado y que, todavía en 1902, González considera la más recomendable dado que el comicio debía ser entendido como un asunto del pueblo. Pero nuevamente el argumento de la incultura cívica y del reemplazo del ciudadano por las máquinas, es lo que justifica que no se aplique de forma absoluta. En segundo lugar, la confección del padrón puede encomendarse a funcionarios judiciales. El problema en este caso es que si los jueces intervienen en el proceso de administración electoral, entonces no pueden hacerlo en los conflictos derivados de ese proceso, ya que en ese caso serían jueces y parte. Por otra parte, los antecedentes permitían dudar de la imparcialidad de estos funcionarios. La tercera opción es encomendarla a los municipios, pero estos no se encuentran distribuidos en el mapa político argentino de forma homogénea (en muchos lugares ni siquiera existen) y las dudas sobre su neutralidad son también muchas. Según González, su proyecto combina lo mejor de cada sistema y agrega, además, la activa participación de un organismo burocrático eficaz: el Registro Civil. Pero, es en rigor este último factor el que explica el nuevo padrón⁴².

La ley prescribía que en adelante se elaboraría un padrón permanente que debía ampliarse cada 5 años y que se levantaría a través de un censo electoral. Para la realización de dicho censo, debía nombrarse una comisión inscriptora de 3 ciudadanos sorteados entre 15 de entre los mayores contribuyentes de cada distrito. A su vez, estos dividían los distritos en cuarteles para elegir a los censistas inscriptores que pueden ser de 1 a 3 según lo que se juzgue necesario. Estos son los encargados de ir a los domicilios e inscribir a los ciudadanos. Contra la inscripción, el ciudadano recibe un certificado que debía ser presentado en el Registro Civil para obtener la Partida Cívica, el documento que en adelante permitirá votar. A su vez, es el Registro quien administra el padrón una vez terminado a los efectos de inscribir cambios como bajas o altas.

Quienes se opusieron a este nuevo padrón obligatorio, insistieron con el problema que siempre obturaba toda idea de obligación: los analfabetos. Pero se

⁴¹ Hernán Otero, op. cit.

⁴² *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y ley 4161, 1901 y 1902.

trataba de un argumento sencillo de rebatir, en tanto los analfabetos ya votaban y el padrón no agregaba ni quitaba nada al respecto. Por otra parte, como hemos señalado, la dimensión local de la producción del voto debía si no eliminar, al menos acotar el problema.

La implantación del empadronamiento obligatorio, concretada a través del censo electoral de 1903, modificó drásticamente uno de los principios de producción del sufragio, ya que quitó a las máquinas el control de un paso fundamental en la producción de resultados electorales. Todo el conflicto quedó limitado al momento de votar. Se esperaba que, junto con las ventajas derivadas de la reducción de la escala de representación, esta novedad vendría a atenuar el ausentismo. Sin dudas, en términos numéricos esto efectivamente sucedió así, pero no de la forma esperada.

En primer lugar, con la aparición de la libreta apareció también el tráfico de las mismas, situación que hizo famoso al caudillo porteño Cayetano Ganghi. Incluso hubo muchas denuncias por la emisión clandestina de libretas. Para 1911, por ejemplo, el diputado Calvo estimaba que en la Capital había de 10.000 a 12.000 inscriptos inexistentes⁴³. Por otro lado, el nuevo padrón habilitó el voto de muchas personas que hasta ese momento no habían demostrado mayor interés por votar, lo cual disparó una feroz competencia por sus votos allí donde los resultados parciales (conocidos minuto a minuto dado el carácter público y oral del sufragio) determinaban la existencia de un final con resultado desconocido. Esto sucedió fundamentalmente en la Capital Federal y en menor medida en algunas circunscripciones de Salta, Tucumán, La Rioja y Rosario. En la ciudad de Buenos Aires, la venta de votos se multiplicó varias veces –incluso se dieron casos de conventillos que organizaron ventas de paquetes de votos esperando los minutos finales para cobrarlos más caros– y además los precios se dispararon hasta cifras absurdas. En tono jocoso, el diputado Vedia aseguraba que el voto «en la lista vale una empanada, en el distrito un sueldo!!!!»⁴⁴. Lejos de evitar el voto de máquinas, la reforma de 1902 multiplicó su importancia y dio lugar a escenas de robo de libretas y disputas violentas por los numerosos grupos de votantes dispuestos a abandonar a un comprador con el que se había cerrado un trato por otro dispuesto a ofrecer una suma mayor.

⁴³ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y ley 8130, 1911.

⁴⁴ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates y ley 4578, 1905. Sobre la elecciones de 1904, Luciano de Privitellio, «Las elecciones...», op. cit.

La oposición al roquismo hizo su agosto con sus críticas y apenas un año después la ley fue casi completamente desarticulada, sin embargo, la obligatoriedad del padrón no desapareció y, en este sentido, la ley de padrón que forma parte de la reforma de 1912 se orientó a mejorar los procedimientos pero no modificó los objetivos de la ley de 1902. La confección del padrón a partir de la lista de enrolamiento obligatorio fue justificada con argumentos muy similares al padrón de 1902, y despertó muy pocas polémicas, dando cuenta de una tendencia por demás consensuada. Así lo entendía por ejemplo el diputado Ayarragaray, quien estimaba que las reformas en el ejército —iniciadas en los años noventa y cristalizadas por el ministro Richieri— habían convertido a la fuerza en una eficiente y moderna burocracia, garantía de su neutralidad:

«El mismo ejército ha progresado tanto y tanto, que hoy ya no pertenece ni a un caudillo, ni a un general, ni a un presidente, ni siquiera a un partido, o a una fracción; hoy ¡el ejército es de la Nación y para la Nación! De manera, pues, señores diputados, que no hay el temor de restauraciones; y sobre todo, hay cosas que, una vez destruidas, no se reconstruyen jamás. No volverán ni regímenes, ni métodos arcaicos, ni tipos de hombres desaparecidos»⁴⁵.

Junto con el ejército, en adelante sólo las autoridades nacionales tendrían injerencia en la confección y control de los padrones, para evitar que jueces locales, legisladores o contribuyentes, siempre de dudosa neutralidad, pudieran tener injerencia. El padrón quedaría en manos de dos ministerios nacionales, Interior y Guerra, y de jueces federales. Y, por supuesto, se obliga a los empadronados a votar. La reforma de 1912 es el último paso en la burocratización y la obligatoriedad del padrón, tendencias que van de la mano ya que los argumentos a favor de una y otra se soportan mutuamente.

Como se ha dicho, se trataba de introducir en la práctica del sufragio no a sectores populares, que de hecho solían votar, sino más bien a sectores beneficiados por el *progreso* argentino y que, según una imagen muy insistente en esos años, preferían orientar sus esfuerzos para hacer dinero y no para comprometerse con la cosa pública. A la vez, se esperaba que estos votantes desbordaran las máquinas y fueran un paso más en favor de su desaparición. En este sentido, si bien las críticas por la falta de virtud política de estos nuevos votantes eran constantes, se ponía en ellos las esperanzas

⁴⁵ *Actas del Honorable Congreso Nacional, Debates y ley 8130, 1911.*

de poder conformar el gobierno de opinión. Nuevamente era la quimera contra la máquina la que justificaba el cambio. Es por esta razón que, como hemos señalado junto con Ana V. Persello, la obligación no involucraba a todos los ciudadanos y excluía a los analfabetos⁴⁶. No faltaron argumentos que sostenían que debía impedirse que estos votaran, pero finalmente sólo quedaron eximidos de la obligación.

El analfabetismo ponía en cuestión la concepción de un elector individual que expresaba una voluntad también individual pero, además, la implementación del sistema de cuarto oscuro hacía difícil el ejercicio del voto si no se sabía leer. Si de lo que se trataba era de consagrar la elección solitaria en el cuarto oscuro a partir de la oferta materialmente presente frente a su vista, el analfabeto ni siquiera podía ejercer esta elección dado que estaba impedido de comprender su contenido. Como hemos señalado en el trabajo citado, el propio informante de diputados dio cuenta de esta contradicción al hablar de un «sufragio universal calificado», una aparente contradicción que, sin embargo, no lo es si tomamos en cuenta el modo en que se argumentó sobre este problema.

«Desde luego, no puede negarse que flota en el ambiente de todas las sociedades más adelantadas el deseo y la aspiración de que se practique el voto universal, pero el voto universal «calificado», es decir, que no haya ciudadanos que vayan a ejercer su derecho y que no sepan lo que significa ese derecho. Es necesario que el ciudadano tenga del acto que va a cumplir un conocimiento perfecto, y todo eso no lo podrá conseguir mientras no desaparezca su condición de analfabeto, aparte de que una ficción jurídica sienta el principio de que una ley es obligatoria una vez que se promulga y se da a la publicidad. El analfabeto está en condiciones especiales para no conocer personalmente la ley. Su conocimiento lo tendrá por referencias. Esa ignorancia más bien lo alejará de los actos electorales; y alejándolo, vendrá el interés partidista a contribuir por sus medios a hacer desaparecer los analfabetos, con el mismo interés y la misma eficacia con que en otras épocas, a pesar de las cortapisas que presentaban las leyes, hacía que su entusiasmo de partidista se trocara en el concurso de diez electores... De manera que si todos esos milagros ha podido llevar a cabo el partidismo, lógico es creer que será posible también esperar que el número de analfabetos desaparezca, porque los mismos interesados en aprovechar esta fuerza de otros tiempos se preocuparán de alejarlos»⁴⁷.

⁴⁶ Ana V. Persello y Luciano de Privitellio, «La Reforma y las reformas...», op. cit.

⁴⁷ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, Debates ley 8871, 1911.

El mecanismo que hace comprensible una idea de inclusión final es la eximición de la pena por incumplir la obligación. Es decir: sin necesidad de cuestionar el fondo del asunto, la obligatoriedad y la universalidad del voto, confía en los mecanismos alfabetizadores escolares y en los propios partidos para hacer de dicha eximición una cláusula a la larga inútil.

CONCLUSIÓN: LAS LEYES Y LAS PRÁCTICAS

La serie de leyes que componen la reforma Sáenz Peña se instala en un proceso de cambios en la sociedad, en las ideas sobre el voto, en los diagnósticos sobre las prácticas y en las capacidades del Estado para administrar las elecciones. También en un imaginario reformista que va convirtiendo a la política en la causa de sus propios males y a las normas en instrumentos capaces de modificar esa situación. En este proceso, se trata de crear los mecanismos capaces de hacer verdad el sufragio individual y destruir el voto de máquina, condición para la creación de los nuevos partidos orgánicos capaces de conformar un gobierno de opinión. La identidad entre opinión y representación debe ser completa y absoluta.

Pero la reforma Sáenz Peña planea otro problema, el de su impacto en las prácticas que le siguen. En este sentido, si bien indudablemente introduce cambios, estos nunca fueron todo lo profundos que se ha pretendido. Tal como lo sostiene Sabato en referencia a otro período, las prácticas demostraron tener una sólida fuerza inercial en relación con las nuevas normas. El debate sobre el voto analfabeto ofrece la pista central. La idea de que éstos no podrían votar porque estarían impedidos de leer las boletas resulta ser notoriamente ingenua. Es obvio que, como sabemos sucede en todos los casos, los partidos se organizaban frente a las elecciones distribuyendo boletas entre los electores para que fueran con ellas a la mesa de votación. Por otra parte, la aparición de la cadena, un problema insoluble, demuestra que las votaciones de máquina no desaparecieron y simplemente se ajustaron a los nuevos mecanismos. El voto en grupos, siguió siendo muy importante como forma de defensa ante los frecuentes ataques que solían recibir electores opositores con el objeto de evitar su voto e, incluso, de robar sus libretas para hacer sufragar a terceras personas. Este diagnóstico, cada vez más generalizado, aparece en boca de Rodolfo Arnedo, radical negro de Santiago del Estero quien en 1922, al presentar un proyecto de reforma de la ley de 1912, aseguró en la cámara que:

«No puede negarse que hemos progresado. El comicio de hoy no es el antro sangriento de ayer, donde la violencia se substituía a todo derecho. Pero como pasa en todas las sociedades evolucionadas, el fraude se perfecciona, adquiere nuevos matices y las previsiones de la ley son insuficientes a veces para evitarlo... Cada vez que se realiza un acto electoral surgen conflictos: son los trueques de urnas, el falseamiento de las actas, el desahucio de los fiscales, la imposibilidad de defender el resultado real del comicio y hasta el arbitrio de las juntas escrutadoras que proceden no siempre ajustadas a la ley»⁴⁸.

La lectura de los debates sobre diplomas, y las reseñas que los diarios solían presentar luego de los comicios, revelan, más allá de quien imputase los delitos electorales y quien fuera el imputado, que una enorme variedad de mecanismos de producción de sufragio seguían funcionando porque era posible conocer por quién votarían los electores. En cuanto se abandonan las grandes ciudades, es decir aquellos lugares donde el anonimato social y las costumbres juegan a favor de un sufragio más claramente individual y hasta de opinión, en otros casos, los electorados reducidos y las costumbres sociales basadas en el conocimiento cara a cara hacen del secreto apenas una ilusión de la norma. Y tampoco es absolutamente cierto creer que en las ciudades este mecanismo no existía: en 1922 el Partido Socialista denunció el traslado de varios miles de votantes de la provincia a la Capital, todos ellos con domicilio en comités radicales⁴⁹.

Por otra parte, como hemos señalado más arriba, lo mismo sucede con la supuesta neutralidad de las burocracias, que en rigor siguieron siendo eficaces productoras de sufragio y se convirtieron en uno de los blancos preferidos de las críticas⁵⁰. Ciertamente los partidos multiplicaron sus esfuerzos en el plano de la propaganda, pero no es posible desprender de esto que en todos los casos primara un sufragio de opinión. La ley de 1912 introdujo cambios, pero éstos no fueron homogéneos sino que, más bien, interactuaron con realidades sociales y políticas bien diferentes para dar lugar a formas de sufragio también bien diferentes. La ley de 1912, en cambio, está muy lejos de describir las modalidades del voto.

Todo esto permite entender un problema que hemos desarrollado en otro texto: para mediados de los años veinte, las elecciones no parecen gozar de la confianza

⁴⁸ *Actas del Honorable Congreso Nacional*, 1922.

⁴⁹ Luciano de Privitellio, «Las elecciones entre...», op. cit.

⁵⁰ Hemos analizado este punto en Luciano de Privitellio, «Las elecciones entre...», op. cit.

como forma de representar a la sociedad ni como modo de resolver los conflictos de la élite política. La mutua impugnación, las acusaciones de fraude y hasta las abstenciones electorales siguieron jugando un rol preponderante en las prácticas políticas. Los años treinta asistieron al definitivo reconocimiento de este fracaso. Y, sobre ese fracaso, el peronismo fue capaz de postular una nueva relación entre los ciudadanos y el voto, de imponer nuevos mecanismos electorales y de crear nuevas formas de comprender su sentido.

Registro bibliográfico

DE PRIVITELLIO, LUCIANO

«¿Qué reformó la reforma? La quimera contra la máquina y el voto secreto y obligatorio», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXII, N° 43, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2012, pp. 29-58.

Descriptorios · Describers

política / sufragio / reforma / Argentina

politics / voting / reform / Argentina