

DE LA NACIÓN A LAS PROVINCIAS. ADAPTACIONES DE LA LEY SÁENZ PEÑA

MARCELA FERRARI

Marcela Ferrari es Investigadora del CONICET y Profesora de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

e-mail: marcelapatriciaferrari@gmail.com

Resumen

Este artículo procura sintetizar algunas cuestiones significativas expresadas en las primeras leyes electorales o en las reformas constitucionales provinciales que sucedieron a la Ley Sáenz Peña, colocando énfasis en el caso de la provincia de Buenos Aires. Ese conjunto de normas fue gestado en el clima reformista que impregnaba al país y discutidas en las distintas legislaturas en paralelo a los debates parlamentarios que derivaron en la sanción de la Ley Sáenz Peña. Las provincias se adaptaron a la reforma nacional pero sus propias reformas resultaron de un diálogo entre lo nacional y las experiencias provinciales específicas, que aun anticiparon la novedad de orden nacional.

Summary

This article attempts to summarize some significant issues expressed in the first electoral laws or provincial constitutional reforms that followed the Sáenz Peña Law, focusing on the case of Buenos Aires province. This set of rules was gestated in the reformist climate that permeated the country and discussed in the different legislatures in parallel to the parliamentary debates that led to the enactment of the national law. The provinces were adapted to national reform but their own reforms resulted from a dialogue between the national and provincial specific experiences that even anticipated the new order.

En agosto de 1911 ingresó en el Congreso nacional el proyecto de reforma electoral que tras seis meses de debate y con algunas modificaciones fue aprobado como ley 8871¹. Entre 1912 y 1915 las provincias emprendieron procesos similares.

Tempranamente la historiografía coincidió en señalar que la Ley Sáenz Peña, como se la conoció, confirió mayor legitimidad al sistema político argentino. El sufragio universal, obligatorio y secreto apuntó a incrementar la participación de una ciudadanía que pudiera expresar su voluntad electoral sin presiones. A su vez, el sistema de representación por lista incompleta, ampliaba la representación hacia otros partidos. En el mismo año de su sanción la Unión Cívica Radical abandonó la abstención y paulatinamente sus miembros comenzaron a incorporarse a la Cámara baja. Cuatro años después, Hipólito Yrigoyen fue consagrado presidente de la República.

Hubo que esperar más para conocer cómo se había aplicado la reforma en las provincias. Hasta hace algunos años, una lectura desprevenida o poco familiarizada con los alcances de esa normativa podía inducir a considerar que los efectos de la ley se extendían a todos los organismos electivos de gobierno de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal. Sin embargo, sólo afectaba la elección de diputados nacionales, electores de senador por Capital Federal y electores de presidente y vice-presidente de la República. Recién cuando tras la recuperación democrática en el país se reivindicó la «nueva historia política», una forma de hacer historia que llegó para quedarse y se afirmó con fuerza a partir de los últimos años noventa, comenzaron a ser estudiadas las situaciones provinciales y a cubrirse esos vacíos de conocimiento. Desde entonces se exploró la manera en que las provincias experimentaron sus propias reformas electorales, los desafíos planteados a los elencos políticos de los estados subnacionales por la coyuntura reformista, los cambios y las continuidades en las prácticas políticas una vez que se amplió el mercado electoral por aplicación del sufragio universal y obligatorio².

¹ Ley 8871, en: República Argentina *Anales de legislación argentina. Complemento años 1889-1919* (ALA); J. Remorino (dir.), Buenos Aires, La Ley, 1954.

² Entre otros, L. Chaves, «Elite gobernante, representación política y derecho de sufragio en la transición a la democracia. Córdoba, 1890-1912», en: *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, N° 3, CIFYH-UNC, Córdoba, 2000, pp. 49-75. M. Fabris, M. Ferrari y H. Barbero, «El proceso de ampliación del sufragio visto a través de normativas provinciales (1912-1915)», en: *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, N° 5, CIFYH-UNC, Córdoba, 2002, pp. 65-84. M. Ferrari, *Resultados electorales y sistema político en la Provincia de Buenos Aires (1913-1934)*, La Plata, Instituto Cultural de la

Al cumplirse cien años de la sanción de la ley nacional 8871, esta reflexión procura sintetizar algunas cuestiones significativas expresadas en las primeras leyes electorales o reformas constitucionales provinciales que la sucedieron, pivotando en torno al caso de la provincia de Buenos Aires. La idea que la articula es que ese conjunto de normas fue gestado en el clima reformista que impregnaba al país y discutidas en las distintas legislaturas en paralelo a los debates parlamentarios que derivaron en la sanción de la ley nacional. Es decir, no fueron el fruto de la «bajada» intempestiva de la Ley Sáenz Peña. Ciertamente, las provincias se adaptaron a la reforma nacional respondiendo al condicionamiento del régimen federal de gobierno. Pero esas leyes o reformas constitucionales resultaron de un diálogo, muchas veces tenso, entre lo nacional y las experiencias provinciales específicas, que aun anticiparon lo que en el orden nacional fue presentado como una novedad. Los elencos políticos provinciales, que estaban al corriente y hasta elaboraban algunas de las opciones discutidas en el recinto parlamentario y en las propias legislaturas, diseñaron estrategias de ingeniería electoral combinando la compatibilidad con el cauce trazado por la Ley Sáenz Peña, las tradiciones políticas regionales o partidarias y sus propios intereses de perduración en el poder. De ello resultaron normativas electorales que respondieron al imperativo reformista y contuvieron reaseguros con la intención de evitar el desplazamiento del gobierno de sus redactores.

ACERCA DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Resulta imposible aislar el proyecto saenzpeñista de otras reformas destinadas en parte a aplacar los conflictos planteados por las clases subalternas y en parte a ofrecer un marco jurídico adecuado a una sociedad profundamente transformada,

Provincia de Buenos Aires / Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, 2010. D. Macor y S. Piazzesi, «El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república», en: *Estudios*, N° 23-24, Córdoba, enero-diciembre 2010, pp. 217-240. J. Melón Pirro, «La Ley Sáenz Peña de Ugarte», en: F. Devoto y M. Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos, 1994, pp. 107-135. M. M. Solís Carnicer, «La elite política en Corrientes frente a la Argentina del sufragio universal (1912-1930)», en: *História Unisinos*, vol. 5, N° 4, São Leopoldo, RS, Brasil, 2001, pp. 115-139. M. E. Torino, R. Correa, M. Frutos y C. Abraham, «Representación partidaria en la legislatura salteña después de la Ley Electoral provincial de 1912», mimeo. G. Vidal y M. Ferrari, «Las elites cordobesas y sus estrategias electorales, 1912-1930», en: *História Unisinos*, vol. 5, N° 4, São Leopoldo, RS, Brasil, 2001, pp. 83-114.

respondiendo a la voluntad inclusiva de las elites³. Sin duda, las tensiones generadas por el crecimiento económico del país, la incorporación masiva de inmigrantes y el proceso de urbanización que afectó principalmente a Capital Federal y la región pampeana hacían imprescindible dar respuestas a los efectos sociales del cambio y su eventual proyección política⁴.

En materia electoral, la preocupación era cómo conferir mayor legitimidad a los gobiernos de la república restrictiva, estigmatizados por su origen fraudulento. Esas inquietudes se expresaron en debates de los que participaban políticos, intelectuales y publicistas al menos desde comienzos de siglo XX. Algunas opiniones quedaron plasmadas en proyectos proclives al parlamentarismo⁵. Otras, en leyes electorales tales como la que estableció el sistema uninominal por circunscripciones, de corta vigencia⁶. Lo cierto es que en torno a la coyuntura del Centenario de la Revolución de Mayo se pretendía lograr la participación de «todos» los ciudadanos en la vida política⁷, un «todos» dentro del cual se destacaban dos colectivos. En el orden político, la Unión Cívica Radical (UCR), partido que mantenía su abstención revolucionaria para no legitimar al régimen, al punto que algunos interpretaban la voluntad reformista como «una ofrenda de paz a un partido que vive eternamente conspirando»⁸. En lo social, a los sectores medios y altos, aquellos que «han

³ Las dos posturas están ilustradas respectivamente por J. Suriano, *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000; y E. Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana / San Andrés, 1994.

⁴ Cf. N. Botana [1977], *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985. L. de Privitellio, «Las elecciones entre dos reformas», en: AAVV. *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805-2011*, Buenos Aires, El Ateneo, 2011, en especial pp. 135-166. F. Devoto, M. Ferrari, J. Melón Pirro, «The Peaceful Transformation? Changes and Continuities in Argentinian Political Practices, 1910-1922», en: F. Devoto y T. Di Tella (comps.) *Political Culture, Social Movements and Democratic Transitions in South America in the XXth Century, Annali*, Anno Trentaduesimo, 1996. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 1997, pp. 167-191. A. V. Persello y L. de Privitellio, «La Reforma y las reformas. La cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)», en: L. Bertoni y L. de Privitellio, *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp. 89-121.

⁵ Entre otros, R. Rivarola citando a R. González Calderón, «Se debe ir al parlamentarismo», *Revista Argentina de Ciencias Políticas (RACP)*, t. II, p. 251.

⁶ L. de Privitellio, «Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902», en: *Política y Gestión*, 9, año 2006 (consultado en: historiapolitica.com, sección Documentos).

⁷ «Algunas observaciones de ética política», *RACP*, 1910, t. I, pp. 96-104.

⁸ Intervención del diputado Marco Avellaneda, en República Argentina, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSCDN)*, 57º reunión, 06/11/1911, p. 127.

recibido del esfuerzo colectivo el acrecentamiento de su fortuna pero que nunca han concurrido al esfuerzo colectivo para mejorar las instituciones»⁹. No pasaba desapercibido que cuando Roque Sáenz Peña aludía en sus discursos de campaña a la necesidad de «garantizar el sufragio» y «crear al sufragante», apuntaba a ambos¹⁰. Llegado al gobierno, el presidente elevó un proyecto previamente acordado con Hipólito Yrigoyen que resultó en la sanción de la ley 8871, en un lapso impensable para introducir cambios de ese tipo en otras latitudes¹¹.

El primer núcleo de la reforma apuntaba a las condiciones del sufragio. Existió poca discusión acerca del voto secreto y se tomaron numerosos resguardos a la hora de asegurar su emisión. La obligatoriedad del sufragio fue la gran novedad, mientras se mantenía la universalidad, establecida por la Constitución nacional. El universo de votantes alcanzaba a los varones argentinos o naturalizados mayores de 18 años, registrados en el padrón nacional construido sobre la base del enrolamiento militar¹². Este último requisito jerarquizaba el deber de sufragar al consagrarlo como un derecho de sangre concedido a quienes –en caso de ser necesario– darían su vida por la patria. La ley excluía a las mujeres y a los extranjeros sin que esto fuera considerado una lesión a la universalidad aun cuando la representación a la que afectaba la ley era elegida en proporción a la cantidad de habitantes que, en su mayoría, no votaba¹³.

El segundo núcleo de debate fue el sistema de representación. La lista incompleta propuesta por el Ejecutivo se impuso sobre otras alternativas, tales como la posibilidad de continuar con el «sistema de lista» o lista completa, optar por el voto acumulativo o la representación proporcional¹⁴. Triunfaba el criterio de

⁹ Del discurso del diputado Varela, ídem, p. 133.

¹⁰ El programa de Sáenz Peña fue citado por Anchorena, DSCDN, 63^o reunión, 20/11/1911, p. 257.

¹¹ En Italia hacía diez años que era discutida la posibilidad de introducir el voto obligatorio. De la alocución de L. Ayarragaray, DSCDN, 59^o reunión, 10/11/1911, p. 178. Sobre el acuerdo con Yrigoyen, cf. M. A. Cárcano, *Sáenz Peña. La revolución por los comicios*, Buenos Aires, EUDEBA, 1977, p. 142.

¹² Con anterioridad fueron sancionadas la Ley de enrolamiento militar obligatorio, N^o 8129/11 y la que establecía la confección del registro electoral sobre el anterior, N^o 8130/11. ALA, pp. 813-818.

¹³ La Constitución nacional establecía una proporción de un diputado por cada treinta y tres mil habitantes. ALA. t. 1, pp. 68-82. Art. 37, p. 71.

¹⁴ Por el sistema de lista completa la totalidad de los cargos era atribuida a los candidatos de la lista que hubiera triunfado por mayoría simple. El voto acumulativo era una variante según la cual el elector podía acumular votos a un mismo candidato. El voto proporcional, en las dos variantes consideradas en el debate –por cociente electoral, por sistema D'Hont– otorgaba cargos a las distintas fuerzas políticas participantes del comicio en proporción a la cantidad de sufragios obtenidos. Fue evaluado como un ideal

voto limitado ya que en «las elecciones de electores de senadores por la Capital, diputados nacionales y electores de presidente y vicepresidente de la República, cada elector podrá votar sólo por las dos terceras partes del número a elegir en la elección ocurrente, y en caso de resultar una fracción de ese número por un candidato más»¹⁵. Los candidatos a elegir tenían que estar inscriptos ante la autoridad electoral y sus nombres podían figurar en una boleta electoral, ser escritos —o hechos escribir previamente— por el votante, dejando abierta la posibilidad de que el elector confeccionara su lista en base a los candidatos propuestos¹⁶. Es decir, habilitaba el llamado sistema de *panachage* que daba la posibilidad de repartir votos entre candidatos de distintas listas y las tachas, conocidas en la práctica como *borratina*¹⁷. Luego eran proclamados los candidatos que resultaran con mayor número de votos hasta completar el número de representantes a elegir, cualquiera fuera la lista ó listas en que figuraran¹⁸. Sumado esto a que los votantes podían construir sus propias listas, la representación podía ser mucho más diversa de la que ofrece la imagen de rígidos tercios con que habitualmente han sido pensados los efectos de la aplicación de la Ley Sáenz Peña. En términos de composición de la representación, abría las puertas a un sistema cercano al proporcional, aun cuando a los efectos prácticos de ganar elecciones era conveniente la unión de voluntades políticas en grandes partidos de masas tal como dejaban entrever el proyecto del Poder Ejecutivo y las intervenciones de algunos parlamentarios¹⁹.

para «Cuando el pueblo, rompiendo el marasmo cívico en que vive, salga a la calle y ocupe en el comité, la plaza y el comicio el puesto que le corresponde». Alocución del diputado nacional bonaerense, Dr. Avellaneda, DSCDN, 57º reunión, 06/11/1911, p. 132. Compartieron esa posición los diputados Varela, ídem, p. 133 y Anchorena, p. 259. También se observa en la carta dirigida por el Presidente Sáenz Peña y el Ministro Indalecio Gómez al Congreso de la Nación al abrirse el mencionado debate. Ídem, p. 113.

¹⁵ Ley 8871, art. 55, en: ALA, op. cit., p. 274. En el art. 56 se exponía un cuadro donde se establecía exactamente el número de candidatos a elegir, importante para determinar el tercio. Se optó por favorecer a la mayoría. Por ejemplo, de 10 candidatos el elector podía votar hasta 7, de 11 hasta 8, etc.

¹⁶ La ley establecía que en casos de faltas de ortografía, leves diferencias en los nombres y apellidos, inversión o supresión de algunos de ellos la validez del voto quedaría sujeta a la decisión de la junta escrutadora. Art. 62, Título Séptimo, cap. único. ALA, p. 852. Aún en 1928, un día antes del comicio que consagró por segunda vez a Yrigoyen como Presidente, *La Nación* (31/03/1928) recordaba a sus lectores la posibilidad de armar la propia nómina de candidatos.

¹⁷ A. M. Mustapic, «El Partido Conservador de la provincia de Buenos Aires ante la intervención federal y la competencia democrática: 1917-1928», en: *Documento de Trabajo*, N° 95, Buenos Aires, ITDT, 1987.

¹⁸ Ley nacional 8871, art. 57, ALA, pp. 850-851.

¹⁹ Esa intención fue planteada por el Dip. Fonrouge: «Por otra parte, hay que propender a la formación

LAS REFORMAS ELECTORALES EN LAS PROVINCIAS

Cuando la Ley Sáenz Peña fue sancionada hacía tiempo que los elencos provinciales de gobierno debatían las posibilidades de reformas similares.

En 1910, por ejemplo, el senador Ahumada presentó ante la legislatura bonaerense un proyecto que se anticipaba a las pretendidas transformaciones del régimen electoral cuyo objetivo era el «mejoramiento del sufragio»²⁰. Dos años después, pocos días antes de la sanción de la Ley Sáenz Peña, los legisladores bonaerenses aprobaron la ley 3411, que mantuvo el sufragio universal para varones mayores de 18 años, escrito, pero no secreto ni obligatorio y la representación proporcional por lista depositada. También en Tucumán se apresuraron a sancionar una ley electoral similar, que establecía el voto no obligatorio dada la «falta de instrucción de los electores»²¹. En ambos casos se intentaba evitar efectos indeseados que podían arrastrar la marea reformista, en especial los derivados del voto obligatorio que, entre otras cuestiones, incrementaba el número de votantes y, por lo mismo, el universo a movilizar, tanto más después de que la UCR abandonara la abstención. Parafraseando a un diputado bonaerense, los radicales no podían esperar que los conservadores les llevaran «los electores para entregárselos en el comicio»²². La premura con que se sancionaron estas leyes no pudo evitar la colisión con la legislación nacional y en 1913 fueron reemplazadas por otras. En la mayoría de

de las grandes minorías, y este sistema tiende a ello, y tiende a ello por esta razón: porque todos los partidos que no tengan ideas avanzadas, todos los partidos que tengan ideas, llamaré, equilibradas, que no sean enemigos del orden establecido en toda la humanidad civilizada, que no sean enemigos de la propiedad, todas esas agrupaciones que tienen puntos de contacto porque se relacionan con ideales grandes, que afectan al interés general, tienen motivo de afinidad, y en un momento político dado se unen para constituir, no digo una gran minoría, sino una minoría que va a disputar el triunfo a la mayoría conocida. Luego, el sistema de la lista incompleta tiene esta otra ventaja: la gran ventaja de que propendiendo a simplificar los partidos y a hacerlos grandes, agranda las mayorías y agranda también las minorías», DSCDN, 57º reunión, 06/11/1911, p. 123. La diversidad política de los representantes en la Cámara de Diputados nacional a partir de 1912, en: D. Cantón, J. L. Moreno y A. Ciria, *La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, Paidós, 1990, Cuadro 6.10, pp. 96-97. G. Badeni, «Análisis crítico del sistema de representación proporcional», *La Ley*, t. 1987-E, Sec. Doctrina, pp. 1022-1029.

²⁰ J. Ahumada, «Reforma electoral en la Provincia de Buenos Aires. Exposición de motivos. Necesidad de la reforma», en: *RACP*, t. I, año 1, N° 4, 1910, pp. 209-225.

²¹ Cit. en Fabris et al., art. cit., p. 71, Provincia de Tucumán, *Boletín Oficial*, «Ley electoral», año VII, N° 1603, 09/02/1912.

²² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (DSCPBA), 28/05/1913, p. 128.

los distritos provinciales la reforma tuvo lugar a partir de nuevas leyes electorales, mientras en Córdoba, Corrientes y San Juan los cambios fueron introducidos a través de reformas constitucionales, aun cuando con posterioridad se sancionaron las respectivas leyes electorales²³.

a. Las condiciones del sufragio

Todas las provincias adoptaron el sufragio universal –masculino y adulto–, secreto y obligatorio. La universalidad no era una novedad porque –como se dijo más arriba– había sido introducida por la Constitución de 1853.

Menos lo era en la provincia de Buenos Aires, donde desde su consagración por el artículo 2º de la ley electoral de 1821, continuaba vigente²⁴. A la hora de definir quiénes eran los «iguales» a incluir en el padrón, se reservó la condición de ciudadano-electoral a todos los varones inscriptos en el Registro Electoral de la Provincia construido sobre la base del enrolamiento del ejército nacional²⁵. Salta, Mendoza, Catamarca y Tucumán adoptaron el mismo criterio y San Juan lo hizo transitoriamente, hasta tanto se realizara el censo siguiente. Es decir, se consideraba dignos de gozar del honor de la inclusión a los varones adultos, nativos o naturalizados, que hubieran cumplido con ese «primer deber de todo ciudadano», el de ser soldado²⁶.

Hubo dos grandes recortes implícitos a la universalidad, de género y de nacionalidad. La exclusión de las mujeres estaba naturalizada en esa sociedad, que, al igual

²³ *Constituciones de las Provincias de la Nación Argentina*, Colección Legislativa, Nº 3, Buenos Aires, Editorial Jurídica, 1925. F. Linares Alurralde (sel.), *Compilación ordenada de leyes, decretos y mensajes del período constitucional de la Provincia de Tucumán*, v. 30, Tucumán, 1923. Provincia de Buenos Aires, *Ley electoral*, Nº 3489, 28/06/1913. Provincia de Tucumán, *Boletín Oficial*, «Ley electoral», año VII, Nº 1603, 09/02/1912 y año VIII, Nº 1523, 06/09/1913. Provincia de Corrientes, *Recopilación de Constituciones de la Provincia de Corrientes, 1821, 1824, 1855, 1864, 1889 y 1913*. La ley electoral en Provincia de Corrientes, *Recopilación de Códigos, Leyes, Decretos y acordadas usuales*, Corrientes, Publicación Oficial, 1934. Cf. L. Chaves, art. cit.; M. Fabris et al., art. cit.

²⁴ Ley de Elecciones, Buenos Aires, 14/08/1821, Art. 2º: «Todo hombre libre, natural del país o avecindado en él, desde la edad de 20 años, y antes si fuera emancipado, será hábil para elegir», *Recopilación de las Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta fin de diciembre de 1835*, Buenos Aires, 1836, p. 173.

²⁵ Ley 3489, art. 9º, pp. 18-19.

²⁶ Este concepto había sido claramente expresado por J. Ahumada en: «Reforma electoral de la Provincia de Buenos Aires», en: *RACP*, art. cit., p. 215.

que en otros países, no la consideraba una restricción al sufragio universal²⁷. Esto también puede interpretarse como una respuesta al retraso político de la mujer –al que hacían alusión Alfonsina Storni y Julio A. Roca, entre otros–, que no estaba a la altura de ser incorporada a la ciudadanía²⁸. Fue el criterio que primó, aunque bien distinta fuera la opinión de las sufragistas argentinas en tiempos en que la mujer iba incorporándose a la sociedad civil y al mercado laboral²⁹.

El segundo recorte afectaba a los extranjeros, aunque de manera menos taxativa. La población de origen inmigrante no era obligada a naturalizarse careciendo de derechos políticos en los órdenes nacional y provincial. Sólo tenía posibilidad de votar en las elecciones municipales. Esto habilitaba a que en el orden municipal, coexistiera el voto universal obligatorio para los argentinos nativos o naturalizados con el voto censatario, calificado y optativo para los extranjeros. Sirva como ejemplo el caso del distrito bonaerense³⁰. En su art. 99, la ley electoral de la provincia de Buenos Aires establecía que, además de los inscriptos en el registro electoral, en elecciones municipales podían votar los extranjeros que fueran mayores de edad, registraran domicilio en el municipio desde por lo menos un año a la fecha, pagaran

²⁷ Véase P. Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999, cap. II.d.

²⁸ Al proponer al Congreso la reforma electoral de 1902, Julio A. Roca afirmaba que no se daba el sufragio a la mujer porque «[su] condición social entre nosotros la aleja aun de este género de funciones, que serían, acaso, un peligro para la estabilidad y firmeza del hogar nacional, o por lo menos, exigiría tal número de excepciones la calificación de personas de ese sexo que pudieran gozar del beneficio del sufragio, que éste quedaría reducido a un número insignificante», en: J. V. González, «La reforma electoral argentina. Discursos del Ministro del Interior en la Cámara de Diputados de la Nación. 1901-1902», vol. VI de las *Obras Completas*, Buenos Aires, UNLP, 1935, p. 23. En otro ámbito, había dicho A. Storni «dar hoy el voto a la mujer será agregar la completa inexperiencia a la rutina estulta, sería sumar ineptos a ineptos». Citado en: M. Bonaudo y E. Sonzogni, «Sufragio libre y cuestión social. Argentina, 1912-1922», en: *Cuadernos del Claeh*, N° 50, *Los partidos políticos en el Río de la Plata*, Montevideo, 1989, p. 148.

²⁹ Cf. D. Barrancos, «Socialismo y sufragio femenino. Notas para su historia. 1890-1947», en: H. Camarero y Herrera, C. (eds.), *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de su siglo*. Buenos Aires, Prometeo, 2005. A. Valobra, *Acción política y representación de las mujeres en la provincia de Buenos Aires, 1900-1955*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, (en prensa).

³⁰ Para el caso santafesino, cf. M. Ternavasio, «Municipio y representación local. Santa Fe: 1900-1920», en: J. C. Melón Pirro y E. Pastoriza (eds.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Buenos Aires, Biblos, 1996, pp. 183-200.

cien pesos o más de impuesto territorial o doscientos de otros impuestos, supieran leer y escribir y se encontraran inscriptos en el registro electoral de extranjeros³¹. El derecho se hacía extensivo si el extranjero estaba casado con una mujer que tuviera bienes raíces en su lugar o si formaba parte de una sociedad colectiva que pagaba impuestos por un importe que dividido por la cantidad de socios alcanzase las cantidades establecidas, también podían justificar sus derechos como elector³².

La inscripción voluntaria en el Registro Electoral de Extranjeros formado *ex profeso* en la secretaría de los concejos deliberantes era una práctica común durante el siglo XIX porque el municipio era considerado como una unidad administrativa y no como unidad política, para elegir autoridades locales se privilegiaba la categoría de contribuyente por sobre la de ciudadano, razón por la cual los extranjeros que cumplieran esa condición tenían derecho a votar durante las elecciones de representantes comunales. Tampoco era un proceso propio de la provincia o de la república³³. Lo novedoso es que existiendo esta posibilidad, en las postrimerías del período de inmigración masiva no se hubiera innovado al respecto en la legislación provincial ni nacional.

Retornando al universo de votantes, las provincias establecieron el piso etario en 18 años, en consonancia con la Ley Sáenz Peña. La excepción fue la ley electoral bonaerense de 1913, que fijó la edad mínima de los votantes en 21 años³⁴. En la práctica, esto significaba que 34.938 varones comprendidos entre dieciocho y veinte años que ejercían el derecho de voto a la hora de elegir autoridades nacionales quedaban excluidos del padrón provincial. ¿Por qué? Era un reaseguro del que echaron mano las élites gobernantes que, ante los efectos imprevistos provocados por la obligatoriedad del sufragio, intentaban controlar a través de la exclusión de quienes constituían el voto nuevo, el más imprevisible en el criterio de los integrantes de los elencos conservadores que gobernaban la provincia. El punto es interesante además porque pone de manifiesto que no en todos los casos a partir de 1912 se produjo

³¹ Ley 3489, art. 99, p. 51.

³² Ídem, art. 100, p. 51.

³³ M. Ternavasio, art. cit. El mismo tipo de legislación existía en México durante el siglo XIX. A. Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE, 1993, p. 90.

³⁴ Ley 3489, art. 10, p. 19. Esto establecía una diferencia con la ley 3411 de 1912, que fijaba la edad mínima del sufragante en 18 años. Los exceptuados de votar en art. 36, pp. 26-29 y los excluidos en art. 10.

una ampliación del universo de sufragantes, tal como se ha naturalizado. Por el contrario, la ley bonaerense de 1913 impuso una restricción concreta³⁵. Recién en 1915, victoria electoral del conservador Marcelino Ugarte como gobernador de la provincia y presiones de la oposición mediante, una modificación a la ley equiparó la edad de los votantes a la establecida por la legislación nacional³⁶.

El voto secreto tampoco fue una novedad absoluta en la legislación electoral de las provincias. En Corrientes había sido establecido por la Constitución de 1889³⁷. Sí lo fue en la provincia de Buenos Aires. Fue aprobado sin mayores dificultades pese a que la ley electoral bonaerense de 1912 continuaba la tradición existente, al menos, desde 1873. De acuerdo a ella la papeleta que contenía una de las listas depositadas debía ser presentada doblada en cuatro, con la anotación del nombre del elector, número de mesa y cuarteles de pertenencia y de inscripción en el registro electoral en el reverso. Las boletas se traían escritas o impresas. El elector la entregaba al presidente de la mesa quien la sellaba y se la devolvía para que, «previa expresión de viva voz y sin valerse de apuntes» diera su nombre y lugar de su nacimiento y la depositara en la urna³⁸. Voto escrito, identificación «cantada»: un rasgo de continuidad con respecto al siglo XIX que permitía el control del elector.

Y sin embargo, en 1913 el voto secreto fue impuesto sin mayor dificultad. Numerosos recaudos acordaban confiabilidad a este principio. Así, se impuso el empleo del edificio municipal sobre el atrio de las iglesias parroquiales y se conservó la instalación de mesas electorales en escuelas públicas. La ley explicitaba que, una vez confirmada su identidad ante la mesa receptora de votos, el elector penetraría en la «habitación reservada» para encerrar su voto en un sobre abierto, vacío y firmado de puño y letra por el presidente de mesa. Para asegurar la privacidad, el cuarto oscuro tendría una sola puerta, carecería de ventanas y, en caso necesario, estaría iluminado con luz artificial. En la habitación habría únicamente una mesa y útiles de escribir, una muestra más de la posibilidad de confección de la propia

³⁵ Sobre la inexactitud de esta afirmación ha reparado H. Sabato, en: «Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880: sufragio universal sin ciudadanía política», en: Antonio Annino (comp.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos Aires, FCE, 1995.

³⁶ Ley 3552 (03/07/1914), art. 1º, en: Ketzelman y De Souza, *Colección completa de leyes del Estado de la Provincia de Buenos Aires desde 1854 a 1929*, t. XIX, Buenos Aires, Boucau y Cía., 1931, p. 375.

³⁷ Cf. M. M. Solís Carnicer, art. cit., p. 117.

³⁸ Ley 3411, art. 67 y 68, pp. 496-497.

boleta –siempre que el votante fuera alfabeto³⁹. Una vez que el sufragante ensobrababa su voto, salía de la habitación y lo depositaba en la urna, de manera anónima. El presidente del comicio registraba el acto en la libreta de enrolamiento del elector y en el registro electoral⁴⁰. Las urnas ya no estarían cerradas con doble cerradura, cuyas llaves estaban en manos del presidente del comicio y el presidente de mesa, como preveía la ley anterior. Estarían cerradas y lacradas y, finalizado el comicio, así se enviarían a la Junta Electoral provincial.

Este minucioso dispositivo material tendía a salvaguardar la sinceridad de la opinión electoral frente a la presión ejercida por los notables y caudillos políticos⁴¹. También es cierto que dada la persistencia de prácticas fraudulentas profundamente arraigadas –tales como el cambio de urnas durante su traslado–, pueden reconocerse sólo como meros resguardos formales. Con todo, contribuían a jerarquizar el acto de votar y, en última instancia, intentaban legitimar la representación dando una respuesta a un tiempo político favorable a la emisión del sufragio secreto.

Finalmente, el eje de los debates legislativos y de las preocupaciones de la prensa especializada fue la obligatoriedad del voto⁴², adoptado por el conjunto de las provincias con posterioridad a la sanción de la Ley Sáenz Peña. Los bajos índices de participación electoral ponían de manifiesto que la población abandonaba en manos de un indefinido y reducido número de votantes las decisiones políticas. Abundan referencias de época en cuanto a la indiferencia y el egoísmo del ciudadano, cuya ausencia en los comicios avalaba el empleo abusivo de sus nombres y sus votos sin temor a la represalia del Estado que incidiera en la pérdida de su riqueza, de su prosperidad o de la protección de la justicia. Parte de la opinión pública invocaba la necesidad de movilizar al electorado, principalmente a la burguesía

³⁹ Tres años después, un decreto estableció la posibilidad de colocar en el cuarto oscuro las boletas de las listas que los partidos políticos hubieran comunicado a la Junta Electoral o a los presidentes de los concejos deliberantes. Decreto del 14/11/1916, Ketzelman y De Souza, op. cit., t. XIX, pp. 40-41.

⁴⁰ Los recaudos materiales de la votación en Ley 3489, arts. 41-66.

⁴¹ Aluden a las presiones de los caudillos locales A. Palomeque «La autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires», en: *RACP*, año II, N° 30. A. Zerboni «Sistema comunal en la provincia de Buenos Aires», en: *RACP*, año I, N° 4, enero de 1911.

⁴² Cf. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires* (DSCDP), Sesión del 02/05/1913 y *Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Buenos Aires* (DSSP), 26/6/1913. E. Rivarola «Ley y prácticas electorales en la Provincia de Buenos Aires», *RACP*, año I, N° 2 a 11, passim. A. Posada, «El voto obligatorio», en: *RACP*, año I, N° 10, 12/07/1911.

indiferente⁴³. Pero no era esta la única preocupación de los elencos políticos. El desafío planteado era cómo controlar a ese universo de votantes que se incrementaba por la obligación de votar, cómo movilizarlos a favor de los propios intereses y aun cómo hacer frente al encarecimiento de la política resultante de ello.

El sufragio obligatorio se impuso en las provincias. En algunos casos la normativa aludía explícitamente a esa condición, como en las leyes electorales de Salta y Catamarca o las reformas constitucionales de San Juan y Córdoba. Pero en otras, tales como Corrientes y Santa Fe, siguieron utilizando el término deber aun cuando la obligatoriedad quedaba entendida en las excepciones y las penas establecidas a quienes no emitieran el sufragio⁴⁴. La provincia de Buenos Aires adoptó esa solución. Con anterioridad sus constituciones de 1873 y de 1889 consideraban al sufragio tanto un derecho como un deber de los ciudadanos⁴⁵. Dada la opcionalidad del voto, el término *deber* puede interpretarse como sinónimo de honor inherente a quien tuviera conciencia cívica, vacío de compulsividad. En la práctica esa modalidad del sufragio aseguraba la permanencia de los representantes/notables de la provincia, los mismos que en la legislatura provincial no pudieron evitar el «efecto cascada» de la Ley Sáenz Peña. Desde 1913 el concepto de deber adoptó un efecto coercitivo pues se estableció con claridad quiénes quedaban exceptuados de votar –por ejemplo, los ciudadanos que se hallasen a más de veinte kilómetros del distrito donde estuvieran inscriptos, los incapacitados físicos o mentales– y quiénes podían no hacerlo –los mayores de 60 años. Más importante aún, se explicitó que aquellos que eludieran el deber de sufragar sin causa justificada serían castigados con veinticuatro horas de arresto⁴⁶. Es imposible afirmar cuán efectiva era esa disposición o si existía un aparato dispuesto a operativizarla. A la luz de la magnitud del voto negativo registrado en algunas de las convocatorias electorales siguientes, es posible afirmar que la obligatoriedad del sufragio podía ser eludida

⁴³ Por ejemplo, E. Rivarola, «Ley y prácticas electorales...», cit., p. 206. Discurso del Dip. Varela, en DSCDN, reunión 57º, 06/11/1911, p. 133.

⁴⁴ Cf. Fabris et al., art. cit, pp. 69-70.

⁴⁵ Cf. arts. 48 y 50 de las Constituciones provinciales de 1873 y 1889. En Provincia de Buenos Aires: *Constitución de Buenos Aires. Anotada y concordada con las prescripciones de la Constitución y leyes nacionales, leyes provinciales reglamentarias, decretos del Poder Ejecutivo y fallos de la Suprema Corte sobre cuestiones constitucionales*, compilada y anotada por F. M. Della Croce, La Plata, Revista de la Administración, 1922.

⁴⁶ Ley 3489, art. 36, p. 29; art. 114, p. 58.

sin mayores dificultades, probablemente porque la abstención y el voto en blanco favorecerían a elencos políticos que deseaban continuar en el poder y, por lo mismo, no estaban dispuestos a sancionar a los que hubieran facilitado su objetivo⁴⁷.

b. El sistema de representación

En este aspecto de la legislación electoral las provincias ofrecieron opciones de lo más variadas. Por citar sólo algunos casos, Entre Ríos aplicó el sistema de lista incompleta, pero no porque hubiera sido sancionado en el orden nacional sino porque la provincia lo había adoptado con anterioridad, al punto de ser invocado como modelo en el debate de la Ley Sáenz Peña. La constitución reformada de Córdoba estableció una combinatoria entre lista completa, «voto íntegro» para electores de gobernador y lista incompleta para legisladores provinciales, por departamentos en el caso de los senadores y por distritos electorales (diez en total) en el de los diputados⁴⁸. Salta continuó con la lista completa, aunque se permitía que el elector elaborara su propia lista; y esto se combinó con la adjudicación de diferente cantidad de representantes, según la cantidad de población de cada circunscripción⁴⁹.

Otros distritos adoptaron la representación proporcional. En Tucumán, el sistema de lista cerrada pero no bloqueada, permitía al elector elegir el orden de los candidatos de una lista determinada de acuerdo a sus preferencias, aplicando el sistema de sufragio acumulativo al interior de la lista. Era una manera de dirimir candidaturas en el momento de elegir candidatos de gobierno dentro de un partido conservador que no poco tiempo atrás había nucleado a las tres ramas que pasaron a constituirlo. La distribución de los cargos, luego, se hacía utilizando el sistema D'Hont. Corrientes y Buenos Aires emplearon el sistema proporcional por cociente electoral, cifra obtenida de la división del número total de sufragantes por el número de cargos a elegir⁵⁰. Sólo lograban representación legislativa aquellos

⁴⁷ Cf. M. Ferrari, «El voto del silencio. Algunas consideraciones sobre el abstencionismo en la provincia de Buenos Aires. 1913-1931», en: *Cuadernos del Claeh*, N° 83-84. Montevideo, 2ª. Serie, 1999, pp. 175-197.

⁴⁸ G. Vidal y M. Ferrari, «Las élites cordobesas y sus estrategias electorales», op. cit., p. 85.

⁴⁹ M. Fabris et al., art. cit.

⁵⁰ Ley 3411, art. 82, inc. 5º, p. 501 y ley 3489, art. 83, inc. 1º, p. 47. El cálculo del cociente fue modificado por el art. 34 de la ley 3858: «Para determinar el cociente no se computarán los votos en blanco y anulados», Ketzelman y De Souza, op. cit., t. XXII, p. 298.

partidos que obtenían una cantidad de sufragios igual o mayor al cociente. Si realizada esa operación sobraban cargos, eran otorgados a la fuerza política que hubiera obtenido el mayor residuo.

En la provincia de Buenos Aires la representación proporcional para cubrir los cargos elegidos por elección directa –legisladores provinciales y electores de gobernador y vice– era una continuidad de las prerrogativas establecidas por las constituciones provinciales de 1873 y 1889, que invocaban la necesidad de «*dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de adherentes*»⁵¹. No faltaron citas a John Stuart Mill en el debate periodístico, para quien la representación debía ser una reproducción en pequeña escala de las expresiones políticas de la ciudadanía⁵². En palabras de algunos publicistas, la proporcionalidad era «un acto de justicia distributiva»⁵³. En Corrientes ese sistema de representación era presentado como el más adelantado. Sin embargo, aunque fuera intachable desde el punto de vista teórico y normativo, en la práctica el sistema podía transitar hacia la más compacta unanimidad, debido a que –al decir de un diputado nacional– «las cuentas», el escrutinio, eran realizadas por el oficialismo⁵⁴. Fraude de por medio, disminuían notablemente los efectos sobre la diversidad de la representación y hasta era denunciado como «un arma de dos filos pues favorecía la vitalidad de los círculos y el personalismo dentro de los partidos tradicionales»⁵⁵.

c. Los reaseguros de las elites

La Ley Sáenz Peña establecía una serie de resguardos que aseguraran la libertad de la emisión del sufragio. Uno de ellos fue tomar el padrón directamente del enrolamiento militar. Otro, desplazar a los actores políticos e instalar en su lugar a funcionarios del Poder Judicial, el más aséptico de los tres que integraban el gobierno, para supervisar diferentes instancias del proceso electoral. Así, por ejemplo, eran los jueces federales quienes enviaban los padrones a los presidentes de mesa. También quedaba en manos del Poder Judicial la composición de

⁵¹ Cf. arts. N° 49 y N° 51 de las Constituciones provinciales de 1873 y 1889, respectivamente en Provincia de Buenos Aires *Constitución de Buenos Aires*, op. cit.

⁵² Cfr. J. Ahumada «Reforma electoral...», en: *RACP*, art. cit., p. 219.

⁵³ E. Rivarola «Ley y prácticas electorales de la provincia de Buenos Aires», art. cit., pp. 195-208.

⁵⁴ Discurso del dip. Costa, DSCDN, 17/11/1911, 62° reunión, p. 237.

⁵⁵ *La Opinión*, Corrientes, 17/12/1917, p. 1, citado por M. M. Solís Carnicer, art. cit., p. 124.

las Juntas de Escrutinio que funcionaban en cada capital de provincia. Dichas Juntas eran integradas por el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones, un juez federal y el presidente del Superior Tribunal de Justicia y para funcionar el quórum debía ser total.

En cambio, en los intersticios de la legislación, las elites oficialistas de las provincias introdujeron elementos que les ofrecieran alguna certidumbre ante ese universo político que se ampliaba fundamentalmente en virtud de la novedad del sufragio obligatorio. Un caso excepcional fue el de la provincia de Corrientes. Allí se operó sobre la geografía electoral. La provincia fue dividida en tres secciones electorales sin continuidad territorial, que agrupaban distintos departamentos para elegir diputados provinciales y electores de gobernador, por un lado, y senadores provinciales, por otro. Como se ha apuntado se trataba de dividir el caudal electoral de los opositores políticos que podían llegar a poner en peligro la primacía de liberales y autonomistas, encarnada durante el período en la figura de Juan Ramón Vidal⁵⁶.

Pero en toda la legislación de las provincias es claro el intento de control de alguna fase del proceso electoral por parte de los actores políticos. En Buenos Aires esa operación se realizó fundamentalmente en las instancias previas a la emisión del sufragio. Por un lado, como se dijo, se excluyó del padrón provincial a la franja más joven de la población. Por otro, a través de la construcción y, sobre todo, la depuración del registro electoral, que quedaba en manos de los concejos deliberantes o, ante su inexistencia, del juez de paz⁵⁷. Si bien el padrón provincial era confeccionado sobre la base del enrolamiento militar, no era tomado directamente del padrón nacional. Existía un padrón provincial construido por comisiones *ad hoc* elegidas por sorteo. Con anterioridad, según la ley provincial de 1912 los empadronadores eran sorteados de una lista de todos los contribuyentes y ciudadanos que ejercieran profesiones liberales y formaran parte del registro electoral de la provincia. Esa lista era confeccionada por la junta electoral provincial auxiliada por el director general de rentas y luego entregada al presidente de cada concejo deliberante para practicar el sorteo⁵⁸. La ley electoral de 1913 quitó de

⁵⁶ *Ibíd.*, incluye una elocuente cartografía en las pp. 138 y 139.

⁵⁷ Cf. M. Ternavasio, «Nuevo régimen representativo...», art. cit.; H. Sabato «Elecciones y prácticas electorales...», art. cit.

⁵⁸ Ley 3411, art. 6º, pp. 480-481.

la órbita provincial la confección de dichas listas para colocarla en manos de los concejos deliberantes o de los jueces de paz quienes sortearían a sus integrantes de listas integradas por todos los electores del distrito que supieran leer y escribir corrientemente⁵⁹. Como la calificación exigida era menor que en la de 1912 y la condición de contribuyente desaparecía, la posibilidad de formar parte de la lista era más extendida. Podría interpretarse que se avanzaba en el sentido de ampliar las posibilidades de formar parte de esas comisiones. Pero es imposible no observar el retroceso en cuanto a la imparcialidad de los encargados de confeccionar las listas en el traspaso de autoridades menos concedoras de las realidades locales como las provinciales, a manos de las autoridades municipales que, observadas desde una perspectiva conspirativa, podrían decidir a quién empadronar y a quién no⁶⁰.

Una vez sorteada la comisión, según el texto de ambas leyes, el empadronamiento era realizado a domicilio⁶¹. Los empadronadores debían verificar con anterioridad si el inscripto formaba parte del registro militar⁶². Hasta entonces, el empadronamiento militar sólo había sido tomado en cuenta para dar fuerza legal a los reclamos de inscripción que los excluidos por error⁶³. El municipio se reservaba además otra instancia inicial: la de enmendar el padrón. La operación era llevada a cabo por una *junta de reclamaciones* compuesta por tres concejales seleccionados por sorteo⁶⁴. Nuevamente se acentuaba y, esta vez en forma directa, el control de las autoridades locales⁶⁵. A diferencia de la ley electoral anterior que establecía

⁵⁹ Ley 3489, art. 3º, pp. 16-17.

⁶⁰ Cf. Boina Blanca (seud.), *Los angelitos. Foco serio de actualidad sobre 30 años de farándula política en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, s/e, 1924.

⁶¹ Las comisiones registraban el nombre y apellido del elector, su lugar de nacimiento, calle y número de residencia, el cuartel y el nombre del propietario del inmueble para el caso de la campaña, la edad, estado civil, profesión u oficio y si sabía leer y escribir corrientemente. Ley 3489, art. 9, p. 18. Con posterioridad se estableció que se anotaría además el número de libreta de enrolamiento. Art. 1 de la ley 3779, 23/07/1913. Ketzelman y De Souza, op. cit, t. XIX, p. 457.

⁶² Ley 3489, art. 9º, pp. 18-19.

⁶³ Ley 3411, art. 35, p. 488.

⁶⁴ Ley 3489, art. 13, p. 20. Los arts. 28 y 29 de la misma ley establecen que esta función sería llevada a cabo por una comisión compuesta por tres miembros del seno del Concejo, quienes publicarían nóminas suplementarias al registro, pp. 23-24. Un texto muy similar en arts. 43 y 44 de la ley 3411, p. 490.

⁶⁵ El control parecería acentuarse en aquellas localidades de la campaña donde ante la inexistencia de un concejo deliberante el empadronamiento quedaba en manos del juez de paz y su secretario y, en ausencia de estas autoridades, de un comisionado nombrado por la Junta Electoral entre los electores locales. Ley 3489, art. 31, p. 24.

que la junta de reclamaciones –compuesta por cinco miembros–, sería sorteada de la lista de contribuyentes que supieran leer y escribir⁶⁶, la de 1913 otorgaba a los miembros de los concejos deliberantes o juzgados de paz la facultad de reabrir y actualizar cada año el registro. La ley, que en este punto ni siquiera preveía la formación de comisiones sino que permitía que los agentes políticos intervinieran directamente, tampoco contemplaba la presencia de fiscales partidarios.

Es decir, en el momento de confeccionar el padrón y, mucho más, en el de depurarlo la posibilidad de manipulación por parte de figuras políticas permitía balancear los riesgos del incremento del electorado provocado por la obligatoriedad del sufragio y por la adopción del enrolamiento militar como base del empadronamiento. Coincidimos en que a partir de 1913 el registro quedaba en manos de un «municipio empadronador» aunque resaltamos mucho más la importancia del «municipio depurador»⁶⁷.

Las autoridades municipales bonaerenses cumplieron un rol destacado también al sortear a los integrantes de las mesas electorales. El número de mesas se establecía a razón de una cada 300 electores o fracción no menor a 100 en cada una de las ciudades o pueblos cabeza de partido y centros de población de la campaña con más de 300 inscriptos donde funcionaban juzgados de paz⁶⁸. Para integrarlas eran designados un presidente y dos suplentes elegidos por sorteo practicado por el Concejo Deliberante y, en la campaña, por los jueces de paz. La nómina de la que se sorteaban esos integrantes era construida por ese mismo Concejo. Incluía a todos los ciudadanos del distrito que además de ser electores en ejercicio y tener 22 o más años, supieran leer y escribir y fueran contribuyentes territoriales o pagaran un impuesto no menor de 20 pesos o fueran profesionales, jefes militares o sacerdotes⁶⁹. Es decir, la universalidad era combinada con condiciones de censo y calificación a la hora de seleccionar a estos funcionarios.

También fue redefinido el rol de los fiscales partidarios, que en 1913 ampliaron sus funciones de presenciar el sorteo de las mesas electorales a integrarlas el día

⁶⁶ Ley 3411, art. 29, p. 487 y Ley 3489, art. 13, p. 20.

⁶⁷ J. Melón Pirro, art. cit., 1994.

⁶⁸ Ley 3489, arts. 37 y 38, p. 30.

⁶⁹ Los miembros de la mesa eran 5 titulares y otros tantos suplentes por la ley de 1912 y 3, de los cuales uno era titular y dos suplentes, según la ley de 1913, Cf. Ley 3411, art. 48, p. 491 y Ley 3489, arts. 44 y 45, pp. 31 y 32.

del comicio⁷⁰. Para ser fiscal bastaba con estar inscripto en el registro electoral y verificar la identidad ante el presidente de mesa. Podían firmar el acta de apertura de la elección cuando hubieran sido acreditados por los comités partidarios con carta-poder, impugnar la identidad de algún elector y firmar los telegramas enviados a la Junta Electoral dando cuenta del acto electoral⁷¹.

Controlada la formación de la mesa, poco importaba que perdieran atribuciones. A partir de 1913 sólo receptorían los votos y velarían por el desarrollo ordenado del comicio. Concluido el acto electoral, el presidente entregaba al correo las urnas lacradas junto con documentos de la elección para ser entregados a la Junta Electoral a la que, además, comunicaban telegráficamente el número de sufragantes⁷². Desaparecía el escrutinio en primera instancia previsto por la ley 3411 de 1912. Frente a ello ganaba espacio lo no dicho, la oportunidad de llevar a cabo prácticas fraudulentas frecuentemente denunciadas por los contemporáneos: el cambio de urnas en el camino hacia La Plata, donde era practicado el recuento.

En otras provincias la discrecionalidad de las autoridades de mesa fue mayor. En Mendoza, por ejemplo, el presidente de mesa decidía si dejaba votar a los electores cuyos datos presentaran inconsistencias entre lo apuntado en la libreta de enrolamiento y el padrón. La ley daba la posibilidad de votar si alguno de los datos coincidía –nombre y apellido, número de libreta de enrolamiento o domicilio. Pero la decisión última quedaba en manos del presidente de mesa. Por su parte, la ley catamarqueña ni siquiera precisaba que hubiera que presentar la libreta de enrolamiento, una omisión fuerte cuando el clima de época apuntaba a la depuración de la normativa electoral⁷³.

En general, las juntas electorales provinciales eran las encargadas de escrutar los sufragios⁷⁴. En la provincia de Buenos Aires estaba compuesta por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los presidentes de las Cámaras primera y tercera de Apelaciones de la Capital, el Fiscal del Estado y el Presidente del Tribunal de Cuentas⁷⁵. Para funcionar debía contar con la mayoría absoluta de sus integrantes. En comparación con la ley de 1912 se observa un gradual desprendimiento del

⁷⁰ Ley 3489, arts. 53, 57 y 59, pp. 34, 37 y 38 respectivamente.

⁷¹ Ídem, arts. 57, 63 y 71, pp. 37, 39 y 43 respectivamente.

⁷² Ley 3411, art. 71, p. 43.

⁷³ Fabris et al, art. cit.

⁷⁴ Ley 3489, art. 79, p. 45.

⁷⁵ Sobre la Junta Electoral, ley 3489, cap. VII, arts. 74-78, pp. 44-45.

poder político y una mayor intervención del poder judicial, a tono con lo establecido por la Ley Sáenz Peña⁷⁶.

La misma participación del poder judicial en la composición de las juntas de escrutinio se registraba en Corrientes y Córdoba, probablemente porque el poder político había intervenido en instancias previas y ya no era necesario hacerlo en el momento del escrutinio. Pero no era así en todas las provincias. Por solo mencionar algunos ejemplos, en Salta, Tucumán y Catamarca uno de los integrantes de la junta era el presidente del Senado provincial, es decir, un miembro del partido mayoritario. En Mendoza, dos de los cinco integrantes de la Junta eran los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores de la provincia. Y en Santa Fe, formaban parte de estos organismos los presidentes de los Concejos deliberantes de la capital y de Rosario, además de uno de los diez mayores contribuyentes de la provincia, elegido por sorteo.

En cuanto al funcionamiento concreto de estos órganos institucionales, también existían diferencias. La Junta electoral bonaerense recibía las urnas de 3 a 8 días después de las elecciones, examinaba las condiciones en que llegaban, confrontaba el número de sobres contenidos en cada una con el número de sufragios anotados y el número de urnas con la cantidad de mesas establecidas por sección⁷⁷. Realizado el recuento de votos, calculaba el cociente electoral y, aplicándolo, designaba a los representantes⁷⁸. Luego, el procedimiento repetía al anterior: la Legislatura era, en última instancia, la encargada de confirmar o modificar el escrutinio realizado⁷⁹.

Nuevamente, la diversidad era la regla. Por lo general, las juntas realizaban el escrutinio y podían anular votos o mesas. El caso extremo es el de Salta, cuya Legislatura no sólo consagraba a los elegidos sino que practicaba el escrutinio electoral. Podía funcionar con dos miembros tenía capacidad para anular las me-

⁷⁶ Ley 3411, art. 81, p. 500. Establecía que la Junta fuera integrada por el presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el del Tribunal de Cuentas o sus reemplazantes legales, bajo la presidencia del primero o el segundo.

⁷⁷ Ley 3489, arts. 79-81, pp. 45-46.

⁷⁸ Ídem, art. 2º, p. 16. Se elegían representantes por sección electoral, en la siguiente proporción:

	SEC. 1	SEC. 2	SEC. 3	SEC. 4	SEC. 5	SEC. 6	TOTAL
SENADORES	7	6	6	7	6	6	37
DIPUTADOS	13	13	12	13	12	13	76
ELECTORES	20	19	18	20	18	19	113

Fuente: F. Ketzelman y R. De Souza, op. cit. ley 3489, art. 2, p. 16.

⁷⁹ Ley 3489, caps. VII y VIII, pp. 44-48.

sas que no concordasen con los votos que figuraban en actas. También las juntas de Catamarca, Santa Fe y Corrientes tenían esta facultad, que en el último caso se acentuaba con la discrecionalidad que se le daba al poder decidir no convocar nuevamente las elecciones en las mesas que fueran anuladas.

En otro orden, las nuevas reglas del juego electoral nacional obligaron a redefinir la participación de otros actores que con anterioridad tenían fuerte injerencia establecida por la legislación. En provincia de Buenos Aires la ley de 1913 disminuyó la intervención de la policía al limitar sus funciones a mantener el orden durante la jornada electoral. Ya no citaba a los empadronadores a domicilio por cédula en auxilio del jefe del registro civil a quien el presidente del concejo encomendaba como intermediario para que los empadronadores sorteados comparecieran en su oficina a retirar sus nombramientos. Tampoco notificaba las causas de su tacha en el registro electoral a los ciudadanos que reclamaran su inscripción en él, ni tenía autoridad para declarar en rebeldía a quienes no comparecieran ante la audiencia pública que se formaba al efecto. En lo fundamental, a partir de 1913 la función de la policía —en lo atinente a la legislación— quedó restringida al mantenimiento del orden durante los comicios y a citar a quienes reclamaban ser incluidos en el registro⁸⁰. No obstante, en la práctica los comisarios tuvieron una injerencia y una capacidad de presión sobre el electorado que excedía sus atribuciones legales⁸¹.

El correo pasó a tener atribuciones que hasta entonces correspondían a la policía⁸². En la provincia de Buenos Aires intervino en comunicar la designación a los miembros de las comisiones empadronadoras, citar a los miembros del concejo deliberante a las reuniones destinadas a modificar el padrón y remitir las urnas a la junta electoral⁸³. Pero esto no fue igual en todas las provincias. En Córdoba la reforma de la Constitución provincial dejaba en claro que tanto el correo como los comisarios y otros

⁸⁰ Ley 3411, art. 10, p. 483, y art. 34 y 35, p. 488. Ley 3489, art. 72, p. 43 y art. 14, p. 20.

⁸¹ Sobre el rol de los comisarios de policía en la vida electoral bonaerense, véase M. Bartolucci y M. Taroncher «Cambios y continuidades en las prácticas político-electorales en la provincia de Buenos Aires: 1913-1922», especialmente el apartado Comisarios y policía antes y después de la Ley Sáenz Peña, en: F. Devoto y M. Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses...*, op. cit., pp. 169-187.

⁸² Ya estaba presente en la ley 3411 la remisión por esa vía de actas, registros y papeletas de votación al presidente de la junta electoral, que se mantuvo al año siguiente, agregando la participación directa —y por ende la responsabilidad— del jefe o encargado de la oficina de correos más próxima. Art. 79, p. 499. Ley 3489, art. 69, p. 42.

⁸³ Ley 3489, art. 8º, p. 18; art. 25, p. 23; art. 71, p. 43.

agentes especialmente designados al efecto podían ocuparse del traslado de las urnas. En Catamarca, esas funciones eran cumplidas por el correo o el juez de paz y en Salta, por empleados del poder judicial o comisionados nombrados por la Junta electoral.

En suma, la Ley Ugarte de 1913 ofrecía mayores garantías en cuanto a los actores que intervenían desde que era emitido el sufragio hasta la designación de la representación, por una sencilla razón: la estrategia electoral diseñada por las élites centró sus reaseguros en instancias anteriores, la construcción del padrón electoral y su depuración.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La coyuntura de reforma electoral de comienzos de siglo XX afectó a las provincias. Para limitar los efectos no deseados del sufragio universal, secreto y obligatorio, los elencos legislativos participaron activamente en el diseño de una ingeniería electoral que tenía en cuenta lo establecido por la legislación nacional, las tradiciones provinciales previas en la materia y los propios intereses de permanencia en el poder.

Esos reformistas por convicción o por obligación echaron mano a recursos diferentes en las distintas provincias. La redefinición de la geografía electoral, la construcción del padrón por parte de los municipios, la exclusión de los votantes que por jóvenes eran imprevisibles o las funciones discrecionales de los presidentes de mesa fueron algunos de ellos. Y aunque en otros aspectos aceptaron las novedades de la propuesta reformista, eran aquellos recursos los que dejaban en claro que la intervención concreta de los actores políticos, en alguna o algunas de las instancias del proceso electoral, era el mecanismo apropiado para convertir la incertidumbre de lo imprevisto en un riesgo que estaban dispuestos a correr a fin de conjurar el peligro de la ampliación electoral: que quienes sancionaban las leyes electorales perdieran el control del poder. Que el tiempo demostraría lo contrario era algo que aquellos actores no podían saber.

Registro bibliográfico

FERRARI, MARCELA

«De la nación a las provincias. Adaptaciones de la Ley Sáenz Peña», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXII, N° 43, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2012, pp. 183-204.

Descriptores · Describers

Ley Sáenz Peña / reforma electoral / reformas electorales provinciales / provincias argentinas / Provincia de Buenos Aires
Sáenz Peña law / electoral reform / provincial electoral reforms / Argentine's provinces / Buenos Aires Province