

Miguel Ángel Taroncher Padilla\*

REFORMA ELECTORAL Y  
DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN LA ARGENTINA:  
HIPÓLITO YRIGROYEN Y  
EL CASO DE LA LEY SÁENZ PEÑA

He manifestado antes de ahora que no es bastante garantizar el sufragio sino que necesitamos crear el sufragante, sacándolo del obscuro rincón del egoísmo a la luz vivificante de las deliberaciones populares (...) He dicho que asistimos a una transición y lo confirmo. Es porque se presienten comicios francos, que los varones consulares y los hombres independientes abandonan sus retiros...

Roque Sáenz Peña

«Discurso de aceptación de su candidatura presidencial». Agosto de 1909.

El localismo y sus republiquetas están siempre ahí. Esta es la conciencia que hizo necesario a los Gobiernos hacerse electores, para robustecer el Estado, para dar unidad a los poderes del Estado, fuerza efectiva al principio de autoridad. Ya veremos en que se convierte el sufragio libre, cuando la violencia vuelva a amagar. Los líricos, los ingenuos, los que no conocen el país, ni han vivido su vida, ni saben lo que contiene, claro está que no han podido pensar en todo eso.

Julio A. Roca

«Carta a Joaquín de Vedia». 1913

**A**rgentina declaró formalmente su independencia de España en 1816, momento en el que culminó el movimiento emancipador iniciado en la ciudad de Buenos Aires en 1810. Con antelación a esta fecha y paralela-

---

\* Departamento de Historia, Universidad Nacional de Mar del Plata y Departament d'Historia Contemporània, Universitat de València.

mente a los enfrentamientos con las tropas de reconquista españolas, una serie de guerras civiles de las provincias entre sí y contra la ciudad-estado de Buenos Aires impidieron llegar a una definitiva organización estatal. En 1853 se sanciona una Constitución Nacional que, como solución al problema de las guerras civiles y la anarquía, establece un esquema de hegemonía gubernamental, que Natalio Botana ha definido como «El Orden Conservador»<sup>1</sup> (donde se concentraba una inmensa cantidad de poder en manos del presidente)<sup>2</sup>. Este esquema institucional generaba grandes tentaciones dictatoriales que, no obstante, se impedían mediante el control del poder legislativo y la imposibilidad de la reelección presidencial<sup>3</sup>. De esta manera se conformó una república sin democracia, una «república posible», cuya existencia se basaba en la necesidad de pacificar al país y alcanzar el progreso económico. Logrados los objetivos fundantes, esta forma restrictiva debería dar paso a su contracara, la «república verdadera», donde se hiciera efectivo el gobierno representativo a través de la participación sin restricciones de la comunidad electoral en el proceso de selección de su gobernante<sup>4</sup>.

En función de este marco situacional, el presente trabajo pretende explorar la dimensión legislativa de la reforma electoral que hizo posible el tránsito entre estas dos formas republicanas para reflexionar, finalmente, sobre algunas características de la transición y de los cambios políticos derivados de su implementación.

#### CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y GOBIERNOS ELECTORES.

En el período comprendido entre los años 1853-1880, el Estado argentino comienza lentamente a imponer su soberanía sobre la totalidad del terri-

<sup>1</sup> «La piedra de toque de esta fórmula tiene sencillo diseño: funda una capacidad de decisión dominante para el poder político central; otorga el ejercicio del gobierno a una minoría privilegiada: limita la participación política del resto de la población; y asegura a todos los habitantes, sin distinción de nacionalidad, el máximo de garantías en orden a su actividad civil». Natalio Botana, *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires, 1977, p. 46.

<sup>2</sup> El presidente, entre sus extendidas atribuciones constitucionales, podía declarar el estado de sitio (figura que contempla la suspensión momentánea de las garantías constitucionales) y decretar la intervención federal (recurso consistente en el envío a las provincias de un delegado del gobierno nacional para resolver conflictos de poderes y problemas relacionados con la alteración del orden).

<sup>3</sup> Luis Alberto Romero, *Breve Historia Contemporánea de Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994, p. 17.

<sup>4</sup> Los términos «república verdadera» y «república posible», son desarrollados por Botana en *El Orden Conservador op. cit.*; *La tradición Republicana*, Sudamericana, Buenos Aires, 1984 y Tulio Halperín Donghi, *Una nación para el desierto argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982.

torio. Hacia 1880, había logrado definir las fronteras del Sur —mediante el desalojo de los indios de la Patagonia— y del Este —una vez finalizada la guerra contra el Paraguay—. Asimismo, se aseguró la primacía del gobierno y del ejército nacional frente a las milicias provinciales, con lo que se redujeron los centros periféricos de poder alternativos al gobierno federal. Las bases del «Orden Conservador» se cimentan ese mismo año cuando el General Julio A. Roca asume la presidencia de la República. Su liderazgo sobre la política nacional se prolongará por cerca de veinte años a través del Partido Autonomista Nacional<sup>5</sup>, que era en realidad una liga de gobernadores que bajo su efectivo control funcionaba como instancia legitimadora de las sucesiones presidenciales.

A partir de 1880 el Estado Nacional se involucró decididamente en la creación de las condiciones propicias para incorporar a Argentina en la división internacional del trabajo mediante la consolidación y expansión de los atributos estatales. A partir del decidido impulso de los gobiernos «del ochenta» se alcanzó, tal como lo prescribía la Constitución, la unidad nacional y la paz interior, condiciones básicas para la inserción productiva del país en el mercado mundial de cereales y carnes. Los «gobiernos electores» alcanzaron estos objetivos mediante la expansión de la burocracia estatal, la creación de un sistema educativo que hizo posible el aumento de la alfabetización y la llegada de inversiones extranjeras, de tecnología y de importantes contingentes de inmigrantes que contribuyeron a la formación de un mercado laboral y de capitales que permitieron producir saldos exportables de materias primas.

Si 1880 había sido la fecha clave en el inicio de la integración nacional —la consolidación estatal y el progreso socioeconómico sostenido—, 1890 traerá consigo una revolución antigubernamental de las fuerzas políticas marginadas por la «república posible». Capitalizando el malestar generado por la crisis económica, la corrupción administrativa y el reiterado fraude electoral, una coalición de amplios sectores cívicos alzarán armas a cientos de ciudadanos e implicará a importantes sectores militares contra el sucesor de Roca: su cuñado y ex-gobernador de Córdoba, Miguel Ángel Juárez Celman. La fórmula política que había posibilitado el progreso socioeconómico es impugnada por la Unión Cívica en nombre de la «libertad del sufragio, el respeto de las autonomías provinciales y establecer la moral administrativa»<sup>6</sup>. El movimiento es derrotado pero, sin embargo, provoca una crisis institucional que culmina con la renuncia del presidente. En vista de ello, el vicepresidente Carlos Pellegrini asume la primera magistra-

---

<sup>5</sup> En adelante PAN.

<sup>6</sup> Miguel Ángel Cárcano, *Sáenz Peña la revolución por los comicios*. Buenos Aires, Hyspanérica, 1986, p. 86.

tura y Roca el Ministerio del Interior. La Unión Cívica que había motorizado la insurrección armada en busca de la regeneración moral y política albergaba en su seno a corrientes ideológicas dispares. En 1891, Roca ofrece a Bartolomé Mitre, uno de los principales dirigentes de la coalición, un acuerdo: una fórmula de unión nacional para las elecciones presidenciales con el fin de evitar enfrentamientos político-electorales. Mitre acepta la propuesta y esto provoca una división en el seno de la coalición. Los mitristas, dispuestos a sostener el acuerdo, conforman la Unión Cívica Nacional y los antiacuerdistas, encabezados por Leandro N. Alem, (que es secundado por su sobrino Hipólito Yrigoyen, caudillo de la provincia de Buenos Aires), fundan la Unión Cívica Radical<sup>7</sup>.

En 1893, la UCR provoca una revolución cívico-militar con epicentro en Buenos Aires y ramificaciones en varias provincias del interior contra el gobierno del presidente, Luis Sáenz Peña. Ésta tiene como objetivos tomar el gobierno por la fuerza para rehabilitar el comicio. Fracasado el intento, no obstante, Yrigoyen —luego de una división partidaria y del suicidio de Alem en julio de 1896— lidera en las sombras los restos del partido que, bajo su conducción se reorganizará, acentuará los rasgos de intransigencia política y se abstendrá de participar en las elecciones, a fin de tomar el poder por vía de la insurrección armada para luego convocar a elecciones libres de injerencias gubernamentales<sup>8</sup>.

#### TIEMPO DE REFORMAS.

Los reclamos de democratización impulsados por la UCR, los principales periódicos, los sectores reformistas del oficialismo y el Partido Socialista obtuvieron una respuesta parcial que se materializó en 1903 durante la segunda presidencia de Roca cuando éste, a través de su Ministro del Interior, Joaquín V. González, impulsó un proyecto de ley electoral que contemplaba el voto uninominal por circunscripciones implementada para «complacer a la opinión con una reforma moderada que rompa la unanimidad del partido oficial sin perder el control del gobierno»<sup>9</sup>. La ley que permitió un leve aumento de la participación y una mínima presencia opositora, tuvo un alcance limitado debido al reaseguro que representaba para el oficialismo el control de los padrones, cuya confección continuaba en manos de funcionarios políticos<sup>10</sup>. Estos logros tan modestos en relación a la magnitud de la demanda, no desactivaron la abstención revolucionaria del

<sup>7</sup> En adelante UCR.

<sup>8</sup> *Vid.* Miguel Ángel Cárcano. *Sáenz Peña...*

<sup>9</sup> Miguel Ángel Cárcano, *op. cit.* p. 122.

<sup>10</sup> «El pueblo de la Constitución lo constituye el padrón de electores y lo confecciona el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministro del Interior. Los inscriptores anotan con preferen-

radicalismo ni las continuas impugnaciones de la opinión pública.

Entrado el siglo, el PAN vio sus fuerzas menguadas desde que Carlos Pellegrini, eficaz colaborador de Roca durante sus dos presidencias, por falta de apoyo a su proyecto de unificación de la deuda pública, abandona el cargo de Ministro de Finanzas, para convertirse en el más feroz crítico e impugnador del roquismo. Su distanciamiento le lleva a encabezar una escisión denominada Partido Autonomista a la que emigran los sectores regeneracionistas del PAN. El nuevo partido tiene como programa provocar una reacción en favor del sufragio popular y de un gobierno constitucional. La elección de la fórmula Quintana-Figueroa Alcorta había constituido una derrota para Roca, quien debió aceptar la designación de un no roquista y de un antiroquista como candidatos a presidente y vicepresidente.

En febrero de 1904 se reunió el Comité Nacional de la UCR luego de una activa reorganización partidaria. El organismo emitió un manifiesto, un verdadero memorial de agravios en el que se enjuiciaba al «Régimen». El documento era una advertencia a los epígonos del «orden conservador» y un llamado implícito a la revolución, toda vez que evaluaba la imposibilidad de encontrar soluciones dentro del marco legal vigente. De hecho, la revolución estalló en 1905, pocos días después de que Quintana hubiera asumido la presidencia. Esta revuelta cívico-militar fracasó en la Capital Federal, pero se expandió rápidamente a Rosario, Córdoba y Mendoza, donde participaron importantes cantidades de civiles y se sublevaron contra sus mandos numerosos regimientos. La opinión pública condenó al movimiento revolucionario pero también a los gobiernos electores que lo generaron. La UCR había demostrado, una vez más, que podía quebrar la cadena de mandos del ejército y alterar el orden público en nombre de la pureza del sufragio y la regeneración política —ambos, bienes simbólicos de indiscutible trascendencia colectiva—. Este último levantamiento sirvió para reforzar las posiciones y proyectos del sector reformista de la élite.

Muerto Quintana, asume la presidencia Figueroa Alcorta, quien se entrevista en dos oportunidades con Yrigoyen para abordar la impostergable tarea de la reforma política. La principal demanda de la UCR es, entonces, la confección del registro electoral con base en el padrón militar<sup>11</sup>. En cumpli-

---

cia a los partidarios. La depuración del padrón y el clásico «juicio de tachas» lo realiza el gobierno, que es juez y parte con este sistema. Al adversario se le ponen toda clase de impedimentos para anotarlos en el padrón. La mayoría oficialista está asegurada antes de los comicios. El empleado público que no vote al candidato oficial es al punto despedido. Si no fueran suficientes estos recaudos, el día del sufragio controla el comicio el comisario y la mesa escrutadora de votos designada por el gobierno favorece a sus candidatos» Rodolfo Moreno, citado por Miguel Ángel Cárcano, en *op.cit.*, p. 111.

<sup>11</sup> «Me preguntó luego el señor Presidente qué era, en síntesis, lo que entonces pedía. Que principie el Señor Presidente por hacer quemar en las plazas públicas, si cabe, todos esos registros que son el cuerpo del delito político y la viva demostración de sus impudencias, como la pri-

miento del acuerdo, el presidente envía al Congreso un proyecto de ley que contempla la demanda radical, pero la oposición legislativa roquista se niega a tratarlo conjuntamente con el presupuesto nacional y otras iniciativas gubernamentales. Ante la situación planteada el presidente –Figueroa Alcorta– clausura el Congreso e interviene siete provincias, con lo cual logra neutralizar momentáneamente los focos fieles a Roca. Aunque sus proyectos reformistas se ven truncados puede imponer como sucesor a un antiguo militante antiroquista: Roque Sáenz Peña<sup>12</sup>, quien desde la proclamación de su candidatura comienza a trabajar junto con su futuro Ministro del Interior, Indalecio Gómez, en la reforma electoral. A partir del 12 de Octubre de 1910, sin un partido propio y negándose a construirlo por despreciar el rol de caudillo y el uso de la burocracia política, el presidente logra avanzar no sin resistencias<sup>13</sup> en su principal objetivo: la reforma electoral.

Días antes de tener acceso al poder, toma contacto con Yrigoyen, ofreciendo a la UCR participar en dos ministerios y en la reforma electoral como garantías públicas de la seriedad que animaba los proyectos reformistas. El Comité Nacional rechazó la incorporación al elenco ministerial, aceptando colaborar en la reforma. Las coincidencias que acordaron los jefes políticos comprendían el voto secreto y obligatorio para todos los varones mayores de dieciocho años, el padrón militar como base del registro electoral, la representación de las minorías bajo el sistema de la lista incompleta y la intervención de la justicia en la preparación del acto electoral. La UCR como contrapartida abandona la abstención electoral y la actividad revolucionaria. Sáenz Peña rodea el ingreso a la legalidad del radicalismo con la mayor cantidad de seguridades: si bien la solicitud radical de intervenir todas las provincias es rechazada, el presidente enviaría comisionados federales<sup>14</sup> a donde se produjesen situaciones enojosas.

---

mera satisfacción a los anhelos políticos» Ricardo Caballero, *Hipólito Yrigoyen y la revolución radical de 1905*, Libros de Hispanoamérica, Buenos Aires, 1975, p. 114.

<sup>12</sup> Proveniente de una tradicional familia porteña, tenía un brillante *cursum honorum*: abogado, diputado provincial, jefe del 1er. Batallón de Guardias Nacionales, voluntario en la guerra Peruano-Chilena alcanzó el grado de Comandante General del Ejército del Pcrú, director del diario Sud América, jurisconsulto internacional. Ministro de Relaciones Exteriores. diplomático plenipotenciario, diputado nacional, senador por la provincia de Buenos Aires. Embajador ante España, Portugal, Italia y Suiza.

<sup>13</sup> Fernando Devoto, «De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912». (Mimeo).

<sup>14</sup> «El presidente empleó con frecuencia los comisionados federales. Para asegurar la libertad electoral en las provincias, (...). Eran agentes del gobierno central que iban a las provincias a estudiar la situación política y presenciar las elecciones, con el propósito de informar al Poder Ejecutivo Nacional si funcionaban regularmente los tres poderes que establecía la Constitución y si realmente existía libertad electoral. No tenían funciones ejecutivas. Carecían de jurisdicción y ejercicio de autoridad. Eran simples observadores o veedores», Miguel Ángel Cáncano, *op. cit.*, p. 177.

De esta manera, los términos de reforma político-electoral consensuada entre Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen posibilitarán la evolución pacífica hacia un sistema de participación ampliada que se concretará en tres leyes: la de Enrolamiento General, la de Padrón Electoral y la de Régimen Electoral. Este conjunto de leyes será aprobado en el plazo record de casi un año, aunque no con pocas resistencias legislativas y provinciales<sup>15</sup> y, como veremos a lo largo de nuestro análisis, no sólo regulará la tecnología electoral sino definirá el cuerpo social legitimado para participar en ella.

#### LEY 8129/11 DE ENROLAMIENTO GENERAL<sup>16</sup>

La Ley de Enrolamiento General derogaba la hasta entonces vigente y fraudulenta mampara que facultaba a funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo a confeccionar padrones sin exigir documentos de identidad, recurso que permitía anotar a partidarios y votantes inexistentes y de otras circunscripciones, comprar y vender Libretas Cívicas e incorporar a los sufragios a sujetos que no tenían derecho a concurrir<sup>17</sup>. La nueva ley establecía en sus primeros artículos la obligación de los ciudadanos de alistarse militarmente durante los tres meses posteriores a la mayoría de edad. Para ello debían concurrir a los Distritos Militares y Registros Civiles correspondientes a sus domicilios. El enrolamiento general quedaba bajo responsabilidad de las autoridades militares de quienes dependerían las oficinas del Registro Civil<sup>18</sup>. Simultáneamente creaba la Libreta de Enrolamiento Militar<sup>19</sup> que cumpliría diversas funciones: era documento de identidad, acreditaba la condición de elector en conexión con el servicio militar obligatorio y daba testimonio del mismo. Este documento devenía indispensable para eliminar la transacciones precomiciales y para regular el fraude por suplantación. Al tiempo, le permitía al presidente del comicio identificar al elector. Era también el medio idóneo para controlar la obligatoriedad de asistencia al comicio y hacer efectiva la penalización por la falta de emisión

---

<sup>15</sup> Sáenz Peña amenaza más que advierte a los gobernadores remisos a la transformación que su política es de evolución, «y por eso he condenado las revoluciones pero también he declarado que no he de prestar apoyo a la opresión; vale decir, que los gobiernos que pretendan ejercerla, necesitarán hacerlo a sus riesgos y peligros, sin complicación alguna del poder central, que los dejará librados al destino de sus propios excesos», Sáenz Peña en carta al gobernador de Córdoba, 30 de enero de 1911, en Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> En adelante LEG.

<sup>17</sup> Miguel Angel Cárcano, *op. cit.*, p. 160.

<sup>18</sup> LEG, Arts. 1 a 3.

<sup>19</sup> El artículo 4º de la ley precisaba los requisitos del documento cívico-electoral: «La libreta de enrolamiento, con su foliatura completa, sin enmiendas ni raspaduras, constituye un documento de identificación personal y debe ser exigida por toda autoridad cuando sea necesario, contendrá la impresión digital, debiendo agregarse también la fotografía».

del voto. Y, de igual modo, este registro suponía ya una selección (y, en consecuencia, de vigilancia y control) de los electores que, como veremos más adelante, se hará más restrictiva con las otras dos leyes: sólo votarán los hombres mayores de 18 años.

La confección de los padrones preveía el carácter inestable de la población; por ende, ésta se realizaría en enero de cada año. Así, los jefes de Registro Civil debían enviar a los jefes de sus distritos militares la lista de los varones que ese año cumplirían 18 años, la lista de los fallecidos y las cartas de ciudadanía argentina que habían sido concedidas a extranjeros. Los ciudadanos que no acatasen las disposiciones eran considerados infractores y penalizados. La violación de la ley implicaba multas para los funcionarios civiles y pena disciplinaria para los militares<sup>20</sup>.

#### LEY 8130/11 DE PADRÓN ELECTORAL<sup>21</sup>

La Ley de Padrón Electoral estipulaba que los encargados de la confección del padrón nacional de elecciones serían los jueces federales quienes designarían a los comisarios de padrón<sup>22</sup> como funcionarios temporales encargados de la depuración de las listas seccionales de electores. La actividad era considerada carga pública y sujeta a remuneración<sup>23</sup>; la negligencia o mal desempeño serían sancionadas con seis meses de prisión y, en caso de reincidencia, un año<sup>24</sup>. Inmediatamente después de efectuadas las designaciones los jueces imprimirían las listas con los nombres de los designados y las publicarían durante un mes. Cualquier ciudadano podía tachar los nombres ante el Juez Federal si demostraba que los seleccionados no cumplían con algunos de los requisitos estipulados por la ley.

El padrón se formaba en base a las listas de enrolamiento general que el Ministerio de Guerra dentro de los 15 días siguientes al cierre del alistamiento militar remitía al Ministerio del Interior que, a los cinco días de su recepción, enviaría las listas correspondientes a los jueces federales quienes en base a las notificaciones de cambio de domicilio, fallecimiento e inhabilidades electorales<sup>25</sup> las anotarían como observaciones frente al nombre del enrolado y las remitirían a los comisarios de padrón quienes las fijarían en lugares públicos y darían a publicidad en sus secciones. Cualquier obstruc-

<sup>20</sup> LEG, Arts. 11, 19 y 21.

<sup>21</sup> En adelante LPE.

<sup>22</sup> Se debía tener en cuenta para su designación que fuesen contribuyentes territoriales del distrito, con residencia en la sección, estar en pleno ejercicio de la ciudadanía argentina, saber leer y escribir y no ser empleado público. LPE, Art. 2, inciso A.

<sup>23</sup> LPE, Art. 2 inciso E.

<sup>24</sup> LPE, Art. 13.

<sup>25</sup> LPE, Art. 8.



ción del proceso ya fuera mediante ocultación, sustracción o demora en la entrega de los padrones o documentos electorales daba lugar al arresto por seis meses<sup>26</sup> por mal desempeño en el proceso. En este caso los jueces federales incurrían en «falta grave, a los efectos del juicio político»<sup>27</sup>.

Desde su publicación comenzaba el «período de depuración» para la formación del padrón electoral, que duraba veinte días. A tales efectos, los ciudadanos podían reclamar ante el comisario los casos de doble enrolamiento y de inhabilitación electoral que no figurasen en las observaciones efectuadas. El comisario de padrón elevaba las reclamaciones al juez dentro de las veinticuatro horas después de recibidas. Éste dictaba la resolución correspondiente e inapelable. En el caso de que el comisario de padrón se negara a recibir alguna reclamación, el ciudadano podía concurrir directamente al juez del distrito. El domicilio que figuraba en la Libreta de Enrolamiento determinaba la sección donde debían votar los empadronados<sup>28</sup>. De esta manera, vinculaba desde el aparato jurídico a los sujetos electores y al espacio geográfico legalizado de la Nación.

Esta ley trasladaba la confección del padrón electoral de la órbita del Poder Ejecutivo —donde los munidores electorales del régimen daban el primer paso en la construcción de las victorias oficialistas— hacia la esfera burocrática del Poder Judicial que reunía las condiciones de neutralidad<sup>29</sup> junto con el Ministerio de Guerra que empadronaba e imprimía las listas con las que trabajarían los jueces. El proceso de construcción del padrón, pieza clave para la transparencia posterior del comicio, se veía sometido, entonces, a un doble control: previo, ejercido desde la administración y posterior, desde la sociedad civil a través de los sencillos mecanismos de reclamo que podían ejercitar los ciudadanos y sus asociaciones. El nuevo padrón militar, producto del poder electoral autónomo de la esfera gubernamental con base en el «soldado elector»<sup>30</sup> aseguraba a la oposición mayores cotas de igualdad política y transparencia en el momento de la competición partidaria.

---

<sup>26</sup> LPE, Art. 14.

<sup>27</sup> LPE, Art. 16.

<sup>28</sup> LPE, Art. 7.

<sup>29</sup> En sus negociaciones con Sáenz Peña, Yrigoyen coincidió en que «no habiendo otro poder en el país que ofreciera como éste seguridades de imparcialidad, dado su alejamiento de la política militante y las garantías de independencia con que la Constitución lo ha rodeado, su intervención en los actos electorales sería acatada por todos», en Ricardo Caballero, *op. cit.*, p. 120.

<sup>30</sup> «Fuera de duda, señor presidente, que después de la sanción que rige ahora el padrón electoral, sistema realmente novedoso en la República, y que se amolda a su idiosincracia lo mismo que a la índole de sus instituciones —que arranca la calidad del elector de la circunstancia imprescindible de ser soldado de la República—, todos los medios fraudulentos de que han echado mano los partidos en sus apasionamientos, deben necesariamente desaparecer; porque para simular la calidad de elector, sería necesario cometer un delito del orden militar, lo que cambia el aspecto del asunto y aleja, por consiguiente, toda sospecha de que en lo sucesivo los electores no formen realmente el número y el núcleo de los ciudadanos en que reside la soberanía

LEY 8871/12 DE RÉGIMEN ELECTORAL<sup>31</sup>

Más conocida como ley Sáenz Peña, su alcance se limita a la votación para seleccionar electores de Presidente, Vicepresidente y Senadores Nacionales por la ciudad de Buenos Aires y a la elección directa de Diputados Nacionales. Los gobernadores de provincia y sus legislaturas quedan fuera de sus alcances ya que la Constitución —en base a su carácter federal— faculta a las provincias a dictar sus propios sistemas electorales que pueden o no adaptarse a las leyes nacionales.

De igual modo, esta ley define el universo electoral, que estará comprendido por los varones nativos y naturalizados argentinos mayores de dieciocho años de edad que hayan realizado el servicio militar<sup>32</sup>. El voto es obligatorio<sup>33</sup>, emulando el modelo de las experiencias belga, suiza y principalmente la Ley de Elecciones española de 1907<sup>34</sup>. Al elector le está asegurada la inviolabilidad de su persona<sup>35</sup>, la obligatoriedad no es motivo para que las autoridades policiales o militares puedan «con el pretexto de hacer efectivo el voto obligatorio compeler a los ciudadanos a concurrir a los comicios so pena de multa»<sup>36</sup>. El carácter punitivo de la ley respecto de la obligatoriedad es leve: multa y publicación del nom-

---

para elegir los poderes públicos del país». Intervención del Diputado Nacional José Fonrouge, miembro informante por la mayoría de la Comisión de Negocios Constitucionales, Sesión del 6 de noviembre de 1911, en Ministerio del Interior, *op. cit.* p. 36.

<sup>31</sup> En adelante LRE.

<sup>32</sup> Quedan excluidas las mujeres, los incapaces síquicos y físicos, los eclesiásticos, militares y policías en actividad, los detenidos, mendigos y dentro de la categoría de indignidad los que la justicia haya encontrado culpables de delitos electorales, económicos y declarados infractores de leyes nacionales y contra la moral (dueños y gerentes de prostíbulos). LRE, Art. 2, inc. J.

<sup>33</sup> «Todo elector tiene el deber de votar en cuantas elecciones nacionales fueran convocadas». Quedan exentos de la obligación, los ciudadanos mayores de setenta años y el personal judicial afectado por la elección, los analfabetos, los que vivan a más de 20 km. de la mesa o que hubiesen tomado nuevo domicilio en otro colegio electoral, los impedidos por enfermedad, por ausencia fuera del país o dentro del país, por causa justificada debidamente ante el juez. LRE, Arts. 6 y 7.

<sup>34</sup> En la que el propósito de Antonio Maura era movilizar a las «clases neutras», los sectores sociales de orden, que «se mostraban reticentes a actuar en política por puro egoísmo. Con ellos se podría contrarrestar la movilización de fuerzas alternativas a la Restauración en las ciudades». Germán López Catalá, *La Ley Electoral Maura y los límites del regeneracionismo político conservador*. Valencia, (Mimco), 1996, pp. 55-56. En los debates del parlamento argentino se esgrimió como argumento de la obligatoriedad, la necesidad de «hacer concurrir a esa masa enorme de la gente acomodada de nuestro país (...) que ha recibido del esfuerzo colectivo el acrecentamiento de su fortuna, pero que nunca ha concurrido al esfuerzo colectivo para mejorar las instituciones», intervención del Diputado Nacional Horacio Varela, Sesión del 6 de noviembre de 1911, en Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 53.

<sup>35</sup> «...ninguna autoridad podrá reducir a prisión al ciudadano elector durante las horas de la elección» ni impedirá el tránsito hacia la mesa electoral. LRE, Arts. 3 y 5.

<sup>36</sup> LRE, Art. 88.

bre<sup>37</sup>. Una forma de penalización indirecta se establece al exigirse la exhibición de la «la libreta de enrolamiento»<sup>38</sup>, para toda toma de posesión de destino público. Respecto a las sanciones y dado que Sáenz Peña concebía la reforma electoral como el inicio de una andadura democrática, una experiencia de aprendizaje cívico, «La coacción, para procurar el sufragio, no puede, sin embargo, exceder de cierto límite, supuesto que no votar no es propiamente un delito, aunque sea una falta de civismo»<sup>39</sup>.

En suplantación del sistema de lista completa, la ley establece el de la lista incompleta. Según éste «cada elector sólo podrá votar por las dos terceras partes del número a elegir en la elección ocurrente y en caso de resultar una fracción de ese número, por un candidato más»<sup>40</sup>. El sistema adoptado era provisorio, respondía en primera instancia al carácter perfeccionable y gradualista de la ley<sup>41</sup>, justificada más en la voluntad política del presidente reformador y en virtud de su pacto con Hipólito Yrigoyen que en preceptos constitucionales que harían inviable el sistema proporcional reclamado por no pocos legisladores. En la negativa presidencial pesaban la evaluación de la insuficiencia del desarrollo partidario argentino<sup>42</sup> y el hecho de que sus efectos impedirían la consolidación del bipartidismo<sup>43</sup>.

#### *a. Organización y control electoral.*

Por designación del Poder Ejecutivo Nacional<sup>44</sup> se constituirían en las capitales de provincias y ciudades, secciones o colegios electorales que coincidirán con las divisiones urbanas policiales, donde «se formarán y serán designadas por números tantas mesas receptoras de votos cuantas

<sup>37</sup> LRE, Art. 88.

<sup>38</sup> LRE, Art. 97.

<sup>39</sup> Mensaje de Sáenz Peña que acompaña al proyecto de Ley de Reforma Electoral, en Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 17.

<sup>40</sup> LRE, Art. 55.

<sup>41</sup> «Mientras la Constitución no sea reformada, tampoco es posible pasar directamente a la representación de las minorías. Dentro del sistema electoral a pluralidad de sufragios impuesto por la Constitución (...) cabe a título de ensayo preparatorio de la reforma definitiva, el sistema de lista incompleta...», Sáenz Peña, Mensaje que acompaña al proyecto de Ley de Régimen Electoral, en Ministerio del Interior, *op. cit.*

<sup>42</sup> «En todo caso, los sistemas de representación de las minorías exigen, para su buen funcionamiento, una sólida organización y una perfecta disciplina en los partidos políticos, de las cuales estamos aún distantes, y para las que puede ser una preparación el ensayo leal del sistema que en el proyecto se propone», Sáenz Peña, Mensaje que acompaña al proyecto de Ley de Régimen Electoral, en Ministerio del Interior, *ibid.*

<sup>43</sup> «...un virus destinado a descomponer el organismo de los grandes partidos responsables que se ven reemplazados por el pululamiento de los pequeños grupos, no siempre representativos de los ideales generales de la Nación» en Ricardo Caballero, *op. cit.*, p.120.

<sup>44</sup> En adelante PEN.

series de doscientos ciudadanos empadronados habiten en cada una de ellas»<sup>45</sup>, congregados en razón de la proximidad de sus habitaciones. Se facilitan en ella, por tanto, las condiciones para que los partidos puedan ejercer el control del acto electoral mediante la presencia de apoderados o fiscales<sup>46</sup> (durante su desarrollo y posteriormente en el escrutinio). En la jornada electoral las instancias del sistema judicial nacional (Federal) y provincial deberían permanecer abiertas para recibir y resolver verbal e inmediatamente las reclamaciones de los electores que se viesen amenazados o privados del ejercicio del voto, quienes podrían hacer la denuncia por sí mismos ante el juez respectivo, cuyas resoluciones se cumplirían sin más trámite que la fuerza pública si fuese necesario<sup>47</sup>. Los juicios que se sustanciaran por infracción a la ley «o en sostenimiento, defensa o garantía del ejercicio del sufragio, serán breves y sumarios»<sup>48</sup>.

En cada capital de provincia se establecerían Juntas Escrutadoras conformadas por los más altos magistrados judiciales. Su función principal sería la realización del escrutinio (que es público), previa verificación del estado de las urnas y la documentación que las acompaña<sup>49</sup> con el fin de determinar la corrección en los procedimientos en las diferentes votaciones. A esta instancia podrían asistir los apoderados que designaran los partidos. En el ámbito de la Junta, actuarían peritos identificadores designados por el PEN quienes durante el escrutinio auxiliarían a dilucidar la validez de los votos impugnados por observaciones a la identidad del elector. Las juntas nombrarían a los presidentes de las mesas electorales<sup>50</sup> que gozarían de un estipendio y no podrían ser apresados durante el día de la elección<sup>51</sup>. Con quince días de anticipación, la ubicación de los circuitos y mesas electorales se darían a publicidad mediante carteles<sup>52</sup>, y para la elección se distribuirían formularios, cuños, sobres y urnas entre los presidentes de mesa<sup>53</sup>. Los jueces federales enviarían a los presidentes de mesa tres listas depuradas del padrón electoral. Una de ellas estaría fijada en el lugar de la votación para información del elector y las otras servirían para control de identidad y como documento testimonio de la elección<sup>54</sup>.

<sup>45</sup> LRE, Art. 24.

<sup>46</sup> Los requisitos solicitados para su designación son mínimos, guardar cercanía con la mesa electoral en donde lo designe su partido y ser alfabetos. En LRE, Arts. 9 y 10.

<sup>47</sup> LRE, Art. 92.

<sup>48</sup> LRE, Art. 89.

<sup>49</sup> LRE, Art. 59.

<sup>50</sup> La designación recae en ciudadanos que cumplan los siguientes requisitos «ser elector en ejercicio, contribuyente o diplomado en profesión liberal, saber leer y escribir y residir en el colegio electoral» LRE, Art. 30.

<sup>51</sup> LRE, Art. 33.

<sup>52</sup> LRE, Art. 29.

<sup>53</sup> LRE, Art. 54.

<sup>54</sup> LRE, Art. 55.

*b. La Jornada electoral*

El día convocado para la elección a las 8 p.m. el presidente de mesa verificaría la identidad de los fiscales y las correctas condiciones de la urna<sup>55</sup>, «cerrada y sellada por la junta escrutadora del distrito, y señalada con el número de la mesa a que corresponde»<sup>56</sup>. Cumplidos estos requisitos se labraría un acta decarando «abierto el acto electoral»<sup>57</sup> que sería firmado por todos los presentes. Los presidentes serían responsables de «mantener la regularidad y libertad en el acto electoral»<sup>58</sup> para lo cual la policía local se pondría a sus órdenes.

A medida que fueran llegando, los votantes se identificarían dando su nombre, apellido y Libreta de Enrolamiento al presidente de mesa<sup>59</sup>. Los apoderados o fiscales designados por los partidos políticos podrían únicamente objetar del elector su identidad, sin dar lugar para «discusión ni observación sobre hechos extraños» a la elección<sup>60</sup>. De no producirse observación de la identidad del elector por parte de los fiscales, el presidente de mesa entregaría «un sobre abierto y vacío, y firmado en el acto por él de su puño y letra y lo invitará a pasar a una habitación contigua a encerrar su voto en dicho sobre»<sup>61</sup>. El secreto del voto se aseguraría a través de la prohibición de entrega de boletas en un radio de cincuenta metros y en el lugar mismo del comicio. El elector debía ingresar a la mesa sin ninguna boleta en la mano<sup>62</sup> y exigir la privacidad del «cuarto oscuro»<sup>63</sup> para la votación –instancia física que asegura el secreto del voto aislando al sufragante de toda índole de presiones e influencias—. En este ámbito aislado, el elector podría elegir las boletas oficializadas de todos los partidos que depositaría en el sobre posteriormente cerrado. Depositado el voto, el presidente procedería a anotar a la vista del elector y los apoderados la palabra «votó» en la lista electoral, luego firmará, acuñará y pondrá la fecha en la Libreta de Enrolamiento<sup>64</sup>.

En los capítulos I y II del Título Noveno se establecen las disposiciones prohibitivas<sup>65</sup> y la tipicación de los delitos electorales por violación de la ley<sup>66</sup>.

---

<sup>55</sup> LRE, Art. 35.

<sup>56</sup> LRE, Art. 42.

<sup>57</sup> LRE Art. 35.

<sup>58</sup> LRE Art. 48.

<sup>59</sup> LRE Art. 37.

<sup>60</sup> LRE Art. 38.

<sup>61</sup> LRE Art. 39.

<sup>62</sup> LRE, Art. 49.

<sup>63</sup> LRE, Art. 41.

<sup>64</sup> LRE, Art. 44.

<sup>65</sup> LRE, Arts. 68 a 74.

<sup>66</sup> LRE, Arts. 75 a 87.

Tal especificación convierte cualquier fallo en esta tecnología en delito electoral<sup>67</sup>, cosa que además de materializar la decidida voluntad de erradicar el falseamiento de la voluntad popular, neutraliza la influencia de los agentes estatales –burocráticos, administrativos y represores– y de los que actúan arbitrariamente fuera del control de Estado.

#### LA HORA DE LA REPÚBLICA VERDADERA.

El 13 de febrero de 1912, fecha de promulgación de la «Ley Sáenz Peña», la República contaba con una nueva legislación electoral que se puso parcialmente en funcionamiento el 26 de marzo para la elección de gobernador en la provincia de Santa Fe donde la UCR obtiene el triunfo. En abril de 1912, para la elección de diputados nacionales, el conjunto legislativo se aplica completamente. De aquí resultan 43 diputados para los conservadores, 12 para el radicalismo, 1 para la Liga del Sur (partido provincial santafecino) y 2 para el socialismo. Los candidatos conservadores habían perdido sólo en la Capital Federal y Santa Fe, empatado en Entre Ríos y triunfado en el resto de las provincias. Las victorias conservadoras se reiteran en las elecciones para gobernador de Córdoba, Tucumán y Salta. En principio, el saldo no podía ser más auspicioso para los planes oficialistas: las leyes electorales se aplicaron en su totalidad y dieron como resultado una legitimación global del sistema político mediante el ingreso de la oposición como minoría.

En 1913 en la Capital Federal, merced a la división del conservadorismo que se presenta en dos vertientes la oposición obtuvo todos los cargos en juego. Sin embargo, se definió una estrategia de transfugismo electoral, donde los votos conservadores bascularon hacia un partido de arraigo local como el Socialismo. Esta operación política impidió el fuerte impacto propagandístico de una victoria radical en uno de los distritos más importantes de la geografía electoral argentina, tradicional barómetro de la política nacional. En la elección de diputados nacionales de 1914, el oficialismo obtendrá 33 cargos y los nuevos partidos 30, resultados que indicarán si no la derrota, la acentuación de la declinante performance electoral conservadora y el ascenso lento pero seguro de la UCR a nivel nacional.

A las elecciones presidenciales de 1916 las fuerzas oficialistas se presentan divididas en dos corrientes. Por un lado, una inmovilista que evaluaba la reforma como «La quimera de un romántico», los restos de la «liga de

---

<sup>67</sup> Según el art. 75 «Comete violación contra el ejercicio del sufragio toda persona particular o pública que, por hechos u omisiones y de un modo directo o indirecto impida o contribuya a impedir que las operaciones se realicen con arreglo a la Constitución y a la presente ley. La intención delictuosa se presume siempre en las violaciones de las leyes electorales».

governadores», los retazos del desplazado bunker que había construido Roca como instancia legitimadora de las sucesiones presidenciales. Esta tendencia fue incapaz de superar sus diferencias regionales y estructurar un partido orgánico de alcance nacional, un gran partido conservador de masas, que recogiera el legado de la Organización Nacional y la iniciativa de la reforma electoral constituyéndose en la corriente moderada de un bipartidismo en ciernes. Por otro, una más liberal. Ésta recogió el reto reformista y constituyó en diciembre de 1914 el Partido Demócrata Progresista<sup>68</sup> liderado por Lisandro de la Torre —diputado nacional por la Liga del Sur—. El nuevo grupo político, conformado como un conservadorismo democrático, intentó proyectarse en el plano político nacional, tratando de articular las diversas fuerzas oficialistas. No obstante, las profundas diferencias ideológicas<sup>69</sup> y la débil posición del líder santafecino hicieron naufragar ese intento. El escaso peso específico de De la Torre se acentuó con la imposibilidad de llegar a un acuerdo programático, organizativo con las diversas familias conservadoras del interior, que tampoco reconocieron su liderazgo<sup>70</sup>. En estas circunstancias, llega el PDP a la elección de 1916 como un partido formalmente nacional pero vaciado de los caudales electorales provinciales.

En esta situación, las dispersas fuerzas conservadoras debieron enfrentarse a un radicalismo organizado a nivel estatal en base a una extensa red de comités locales y provinciales, con sus máximos órganos de conducción —el Comité y la Convención Nacional— liderados por un personaje de inédito estilo político basado en su particular carisma personal, en su capacidad de seducción y en el fuerte control de una estructura partidaria con implantación y vertebración nacional. Éste imprimía a la movilización ciudadana una mística militante en la que el radicalismo era concebido como un movimiento redentor, «La Causa» algo más que un partido de estructura formal<sup>71</sup>, un movimiento político de «Reparación Nacional», que tenía como objeto

---

<sup>68</sup> En adelante PDP.

<sup>69</sup> Lisandro de la Torre las esquematizaba en carta a un amigo conservador «Uds. son conservadores, clericales, armamentistas, antiobreristas, latifundistas, etc., etc., y nosotros somos demócratas progresistas, de un colorido casi radical-socialista: vaya Ud. a fusionar eso», en Natalio Botana, *op. cit.*, p. 331.

<sup>70</sup> Natalio Botana, *op. cit.*, pp. 315-316.

<sup>71</sup> Ricardo Caballero dirigente santafecino y habitual contertulio de Yrigoyen recoge su pensamiento al respecto. «ninguna de las ideas que separan a los hombres en agrupaciones militantes, debe ser agitada en los centros que respondan a la Unión Cívica Radical, porque ella no es por ahora un partido político militante, sino una fuerza destinada a reintegrar a la Nación sobre las bases de su origen racial e institucional. (...) El doctor Yrigoyen encontraba en la historia de la independencia nacional, los orígenes de esta luminosa idea. Así como el movimiento emancipador no tuvo otro propósito inmediato que el de la independencia del país, subordinando a él todas las corrientes ideológicas que lo atravesaban, así también bajo la bandera de la Unión Cívica Radical, pueden agruparse sin desmedro los que están compenetrados de sus altos designios, dejando por un momento de lado las ideas políticas, económicas, religiosas o

de culto la voluntad general expresada en la Constitución<sup>72</sup>. Hipólito Yrigoyen oficiaba de sumo sacerdote de este culto laico, sus seguidores le consideraban una especie de santón<sup>73</sup> que ejercía su acción política rodeado de una aura de misterio, como un «Apostol» –uno entre otros de los tantos adjetivos con los que se calificaba su mágica capacidad de convocar adhesiones sin recurrir a mítines, fotografías, largos discursos... en fin, a la retórica del artefacto político convencional–.

El 2 de abril de 1916 se realizaron los comicios para designar electores nacionales de presidente y vicepresidente. La UCR con la fórmula Hipólito Yrigoyen-Pelagio Luna obtiene sólo 133 de los 151 electores necesarios para imponerse en los colegios electorales. Sin embargo, en un tenso clima político atravesado por los más diversos rumores y proyectos de coaliciones que presumiblemente intentaban impedir el acceso de Yrigoyen al gobierno, el 9 de junio la convención provincial del radicalismo disidente de Santa Fé da el mandato a sus 19 electores de votar a la fórmula del Comité Nacional que obtuvo los 152 que le permitieron alcanzar la victoria para el período constitucional 1916-1922.

---

sociales que profesen, porque ninguna, por generosa que sea, podrá aspirar a su expansión serena y libre sin auscultar auténticamente la voluntad de la Nación por medio del instrumento que le es inherente: el voto garantizado y libre», Ricardo Caballero. *op. cit.*, pp. 16-17

<sup>72</sup> «La UCR no tiene en verdad programa escrito en el frontispicio de su templo, ni se busca adherentes con proclamas o mentidos manifiestos. El radicalismo evangeliza con la Constitución, en la cual, como es sabido, caben todos los programas, todas las plataformas, todas las iniciativas, todas las mejoras que el pueblo necesita para su redención y su bienestar», declaración de la UCR publicada por *La Nación* el 14-3-1928, p. 9, en Ricardo Sidicaro, *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909-1989*. Buenos Aires, Sudamericana, 1993, p. 100.

<sup>73</sup> Carlos Ibarguren, catedrático, funcionario judicial y educativo en el gobierno de Sáenz Peña y dirigente democratoprogresista, nos ha dejado en sus memorias retrato psicológico de Yrigoyen, de su particular estilo político y de la riqueza de su personalidad, «Este hombre frío, taciturno, (...) carecía por completo de dotes oratorias o tribunicias, muy pocas veces se presentaba en público (...). Habíase formado en derredor de ese personaje singular una leyenda de misterio, mezcla de mesianismo y de taumaturgia que él fomentaba con sus actitudes extrañas y modalidades peculiares, con las formas recatas y originales de su vida, con sus postulados de profeta y con sus escritos, difusos, hinchados, de difícil interpretación y de tan macarrónico lenguaje como intrincado sentido. Percibíase, sin embargo, en ellos la intención que los animaba, la de aparecer amando con sensiblería y misericordia a los pobres, demostrando acendrada pureza en los ideales políticos que sostenía, desinterés absoluto por las posiciones públicas y las riquezas y como iluminado por el destino, que lo había ungido para regenerar y elevar al pueblo desplazado y subyugado por una oligarquía «falaz y descreída», como él la calificaba. (...) Y a pesar de todo ello, la muchedumbre, enardecida, estallaba en arrebatadas aclamaciones a este presunto redentor a quien muy pocos veían y oían», en Carlos Ibarguren, *La historia que he vivido Buenos Aires*, Editorial Dictio, Buenos Aires, 1977, p. 420.



## REFLEXIONES FINALES.

El 12 de Octubre de 1916, «los habitantes de la ciudad de Buenos Aires presenciaron un espectáculo que nunca habían contemplado: una multitud inmensa de pueblo, delirante de entusiasmo, desenganchó frente al Congreso los caballos de la carroza presidencial y arrastró hasta la casa de gobierno el coche en que iba, de pie, el nuevo presidente de la República don Hipólito Yrigoyen, que acababa de asumir el mando y prestar juramento ante la asamblea legislativa. Recorrió el largo trayecto entre la muchedumbre apretujada que colmaba las plazas del Congreso y de Mayo y la avenida que las une, y que ovacionaba frenéticamente al nuevo mandatario. Yrigoyen saludaba al pueblo gravemente, impasible ante esa explosión de idolatría a su persona»<sup>74</sup>. Literalmente, en brazos de la multitud el nuevo mandatario llegó a la Casa Rosada donde el presidente saliente, Victorino de la Plaza, quien ocupaba el cargo tras la muerte de Saenz Peña en 1914, transfería el mando<sup>75</sup> a un sucesor elegido mediante el voto secreto y obligatorio sin presiones oficiales y fraude generalizado, que no pertenecía al oficialismo ni era elegido por su antecesor.

Estas novedades en cuanto a los mecanismos de elección, la nueva forma de legitimación política, los diversos desbordes populares<sup>76</sup>, junto con la alteración protocolar que Yrigoyen produjo en la ceremonia de asunción del mando<sup>77</sup>, pueden ser percibidos como las manifestaciones de ruptura más visibles con el Ancien Regime. Frente a los partidos de notables, representantes de la vieja política, el radicalismo representaba lo que Geroge Mosse ha definido como «la nueva política», saldando la necesidad de la sociedad contemporánea de construir una religiosidad laica que funcione como alternativa al vacío dejado por la religión tradicional, estableciendo una relación más directa entre poder y masa<sup>78</sup> y suturando la escisión producida por el

---

<sup>74</sup> Carlos Ibarguren, *ibid.*

<sup>75</sup> Ceremonia que consiste en la entrega al presidente electo por parte del presidente saliente de los atributos del mando presidencial: un bastón y una banda con los colores de la bandera argentina.

<sup>76</sup> Que también se produjeron durante la jura ante la asamblea legislativa de Yrigoyen como presidente constitucional de la Nación la multitud que desbordó las instalaciones del recinto produjo sendos tumultos en su afán de ver a su líder, hiriendo la aristocrática sensibilidad de algunos legisladores conservadores. Cfr. Ramón Columba, *El Congreso que yo he visto*, 3 vol, Editorial Columba, Buenos Aires, 1948.

<sup>77</sup> Yrigoyen, «no recibió la banda presidencial de su antecesor sino que eligió una propia, y aún vulneró deliberada o casualmente el protocolo establecido, ya que en vez de ir a saludar a Victoriano de la Plaza se dirigió al Salón Blanco de la Casa de Gobierno donde fue aclamado por la multitud allí reunida», en Fernando Devoto, Marcela Ferrari y Julio Melón «¿La pacífica transformación? Cambios y continuidades en las prácticas políticas argentinas (1910-1922)». (Mimeo).

<sup>78</sup> Renzo de Felice, «Introduzione all'edizione italiana», del libro de George Mosse *La*

aislamiento en que el liberalismo habían sumido al ciudadano, al darle instituciones representativas pero separando la política de otros aspectos de la vida<sup>79</sup>.

Mediante el trato personal con sus seguidores<sup>80</sup> y su concepción plebiscitaria de la democracia, Yrigoyen condensaba un nuevo estilo político donde el poder se ponía en contacto con el ciudadano<sup>81</sup>, y se superaban las distancias entre gobernantes y gobernados. El nuevo estilo, al margen de la legalidad vigente, entelequias formales alejadas de la cotidianeidad, presentaba un rostro más humano de la alta política. El presidente ya no era un ser alejado de sus semejantes merced al protocolo y la etiqueta. El acceso del radicalismo al poder marcaba, entonces, el inicio de la primera experiencia democrática de masas en la Argentina contemporánea, bajo una forma política que podía ser sentida por la masa como una participación política más vital y significativa<sup>82</sup>. Este liderazgo paternalista-carismático fuera del ámbito institucional funcionaba como un espacio de producción de lealtades fuera del clásico ámbito legal. La política entonces llegaba a tener una dimensión de realidad cercana que dejaba de ser una consagración excepcional vivida sólo en la celebración de las jornadas electorales.

Sin embargo, en esta importante ruptura simbólico-política respecto al ceremonial y estilo, subyacen paradójicamente elementos de continuidad. Si por primera vez se transfería el mando a un partido opositor y se iniciaba una exitosa transición hacia la democracia, el éxito de esta operación política fue posible por toda una serie de coincidencias de fondo y de gradualismos que determinaron el umbral de cambio posible custodiado por una serie de reaseguros de diferente alcance. Entre ellos podemos contabilizar el predominio conservador en la Cámara de Diputados y en los gobiernos provinciales. Durante los catorce años de gobierno radical, el Senado será un inex-

---

*nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania (1815-1933)*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 17.

<sup>79</sup> George Mosse, *op. cit.* p. 304.

<sup>80</sup> Carlos Ibarguren ha reflejado este hecho, en una descripción de los variopintos personajes que esperaban ser recibidos por el presidente «El espectáculo que presentaba la casa de gobierno, a la que yo no iba desde hacía varios años y que observé al pasar por salas y pasillos, era pintoresco y hulficioso. Como en un hormiguero la gente, en su mayoría mal trajeada, entraba y salía hablando y gesticulando con fuerza, diríase que esa algarabía era más propia de comité en vísperas electorales que de la sede del Gobierno. Un ordenanza me condujo a una sala de espera, cuya puerta, cerrada con llave, abrió para darme entrada y volvió a clausurar herméticamente. Vi allí un conjunto de personas de las más distintas cataduras: una mujer de humilde condición con un chiquillo en los brazos, un mulato en camiseta, calzado con alpargatas, que fumaba y escupía sin cesar, un señor de edad que parecía funcionario jubilado, dos jóvenes radicales que conversaban con vehemencia de política con un criollo medio viejo de tez curtida, al parecer campesino por su indumentaria y acento» Carlos Ibarguren *op. cit.*, 426,

<sup>81</sup> George Mosse, *op. cit.*, p. 28.

<sup>82</sup> Renzo De Felice, *op. cit.*, p. 8.

pugnable alcázar conservador contra el que se chocarán muchas de las iniciativas legislativas de Yrigoyen.

En el plano de las coincidencias, la ley plasmó tanto la voluntad de modernización política de la élite reformista, como la de la élite opositora que aspiraba a sucederla dentro de un clima de regeneracionismo compartido por ambas partes. Tanto Sáenz Peña como Yrigoyen veían sus respectivas empresas políticas como una Reparación institucional, como operaciones de retorno al momento fundacional de la Organización Nacional representado en la Constitución de 1853, desvirtuado por el fraude. En el aspecto social, como señala Zimmermann los principios inspiradores del radicalismo no diferían demasiado de las propuestas de los liberales, un programa moderado de reforma social para corregir los excesos del *laissez faire*, coincidencias que también se aprecian al comparar los proyectos de código laboral de Yrigoyen en 1921 con el de Joaquín V. González en 1904<sup>83</sup>.

La UCR no era una fuerza antisistema<sup>84</sup>, ni cuestionaba el orden económico liberal-agroexportador vigente, atacado sin embargo por una rama de la familia conservadora, el PDP, quien proponía en sustitución un modelo proteccionista. El traspaso de lealtades clientelísticas en 1911 del radicalismo al conservadorismo y hacia 1916 en sentido inverso indicarían que las diferencias ideológicas no eran obstáculos del todo insalvables. Para un diario como *La Nación*<sup>85</sup> crítico desde un primer momento con el radicalismo, éste presentaba ciertas garantías derivadas de la presencia en sus filas de dirigentes que eran miembros de los más prestigiosos círculos económicos y sociales<sup>86</sup>. El gradualismo en el tiempo y las magnitudes de las victorias electorales radicales que no resultaron aplastantes, lograron amenguar el impacto del fracaso electoral conservador que, al no ser percibido como una debacle le permitió a la élite aceptar con normalidad el acceso al gobierno de la República de un partido para el cual se había programado que abandonara las armas e ingresara como minoría opositora<sup>87</sup> a un parlamento

---

<sup>83</sup> Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Sudamericana, Buenos Aires, 1994, p. 221.

<sup>84</sup> El uso de la violencia lo justificaba exclusivamente para lograr la rehabilitación del sufragio, su incorporación político-electoral quebró el campo común de la violencia política compartida con el anarquismo.

<sup>85</sup> «Los individuos que se encontraban en las posiciones más altas de la estructura del poder político, del sistema económico y de la jerarquía del reconocimiento social, compartían, según *La Nación*, el hábito de lectura de sus páginas», Ricardo Sidicaro, *op. cit.*, p. 10.

<sup>86</sup> Como los casos emblemáticos de Marcelo Torcuato de Alvear o el de Honorio Pueyrredón, «terrateniente de la provincia de Buenos Aires, fue el primer ministro de Agricultura y Ganadería del gobierno de Yrigoyen» Ricardo Sidicaro, *op. cit.*, p. 50.

<sup>87</sup> «La menor aprehensión hacia el radicalismo de los reformadores no oculta con todo que el objetivo central de estos no era promover la victoria del partido de Yrigoyen sino reformar las prácticas políticas, a la vez que renovar la oferta electoral conservadora». Fernando Devoto, «De nuevo el acontecimiento», *op. cit.*

nacional dentro de un sistema marcadamente presidencialista.

La legitimidad de los gobiernos del «Orden Conservador» era cuestionada por diversos actores sociales y políticos. Si bien las conspiraciones y levantamientos radicales, los atentados anarquistas y la violencia obrera, no constituyen por sí mismos una amenaza que precipite una reforma política que conduzca al régimen a su propia abdicación<sup>88</sup>, tales hechos pueden ser considerados perturbaciones de una envergadura nada desdeñable, en cuyo transcurso se perfila la tensión generada por el desfasaje entre una sociedad y una economía más modernas que su política. A pesar de que estas disidencias armadas no triunfan, junto con las prácticas violentas de otros actores sociales generan intranquilidad pública e inestabilidad política que afectan la imagen internacional del país<sup>89</sup>. Yrigoyen, quien no reconocía legitimidad y legalidad a los gobiernos conservadores, logra movilizar importantes contingentes de ciudadanos armados y quebrar las líneas jerárquicas de los mandos militares, obteniendo adhesiones de la oficialidad convencionales que eran sostén de un gobierno ilegítimo que mancillaba el mandato de la Constitución. Atendiendo a estas razones, la ley puede considerarse como parte de un proceso de pacificación política y de estabilización institucional<sup>90</sup> que inserta a Argentina en la ola reformista que afectó a los sistemas políticos de las periferias europeas con los cuales compartía una agenda de problemas similares<sup>91</sup> y la colocó a la cabeza de las experiencias democratizadoras en América Latina<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Fernando J. Devoto, *ibid.*

<sup>89</sup> «El volumen de los intereses nacionales y extranjeros, las exigencias de nuestra cultura y las imposiciones de nuestro propio progreso, condenan los movimientos armados que nos amenguan ante la cultura universal, que aspira a incorporarnos a su seno por la rehabilitación de nuestro pasado anárquico» Sáenz Peña, «Discurso de aceptación de su candidatura», Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 4.

<sup>90</sup> «Es el alma colectiva de la Nación la que exige el perfeccionamiento de los métodos y la verdad de los regímenes, para complementar nuestro progreso, asegurar la paz interna y realizar nuestra grandeza», Sáenz Peña en carta al gobernador de Córdoba, en Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 7.

<sup>91</sup> «Las élites políticas coetáneas de España, Francia e Italia también se enfrentaron a la necesidad de institucionalizar procedimientos y comportamientos políticos y administrativos ajenos a la injerencia del gobierno, y de sus delegados locales, tanto en las convocatorias electorales como en el funcionamiento de las entidades públicas (...) el logro de estos bienes colectivos en esas sociedades no fue un proceso lineal ni homogéneo. El grado de receptividad de la élite gobernante a las demandas de participación individualizada, y en libertad, en el ámbito de la política y de la articulación de los órganos administrativos con un funcionamiento diferenciado e independiente para incrementar la eficacia de las tareas y prestaciones del Estado y minimizar la corrupción, tuvo una trascendencia difícil de exagerar». Teresa Carnero Arbat, «Élite gobernante dinástica e igualdad política en España, 1898-1904», en *Historia Contemporánea*, n.º 8, 1992, pp. 35-36.

<sup>92</sup> Devoto, Ferrari y Melón, «¿La pacífica transformación?...», *op. cit.*