

El centenario de la 1ra elección democrática en Argentina. El nuevo paradigma electoral según la Ley 8871, “Ley Sáenz Peña”.

Lic. Leandro López: docente de Derecho Político en la Universidad Nacional de Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP).

Este año se cumple un siglo de aplicación de la ley 8871, conocida como la “Ley Sáenz Peña”, donde se establecieron los parámetros indispensables a la hora de consolidar el sistema democrático argentino. Con motivo de conmemorar tan trascendente acontecimiento me propongo en este artículo resaltar como dicha ley electoral sentó las bases de nuestra democracia.

Esta ley fue la salida a largos años de disputa política hegemónica por los conservadores, donde la transparencia electoral brilló por su ausencia, como así también las reglas de juego mínimas que posibiliten una disputa electoral en igualdad de condiciones y con libertad a la hora de asegurar la participación política. Parto de la base, que este momento histórico es sumamente complejo, y que la ley 8871, fue la consecuencia y síntesis de diversos procesos, todos ellos sumados posibilitaron el cambio en el régimen electoral y finalmente el cambio en la orientación de los gobiernos con la llegada al poder el primer gran movimiento histórico de la Argentina como fue la UCR. Hablar del modelo político característico de la etapa previa a la ley Sáenz Peña, nos remite inevitablemente al gran elector que tubo la Argentina en ese periodo que fue Julio Argentino Roca, por ese motivo designare al periodo 1880-1910 como el “roquismo”. En términos políticos se puede decir que se caracterizó por un férreo control de las elecciones, el control de la competencia y la sucesión mediante acuerdos de elites y la exclusión de la oposición extrema y la cooptación de opositores moderados siendo incorporados al partido oficial mediante acuerdos y negociaciones, todo ello, mediante la utilización del aparato del estado, es por esos elementos que dichas formas se traducen en lo que podemos denominar el “régimen oligárquico”.

Las bases de este modelo quedaron asentadas fundamentalmente en el periodo 1880-1890, donde la sucesión presidencial estaba controlada por el presidente en ejercicio. El eje de este modelo reposaba sobre cuatro pilares indispensables, sin los cuales no se podría sostener:

1. Poder Ejecutivo Nacional: funcionaba como el “gran elector”, siendo el presidente el que designaba a su sucesor o quien utilizaba el veto para impugnar oponentes, como así también la utilización de recursos económicos, el ejército, etc. La cláusula

constitucional que impedía la reelección presidencial, contribuyo a la creación de este rol, para esto fue fundamental desarrollar esta compleja maquinaria de intercambios y reciprocidades entre las diferentes instituciones del estado.

2. Partido Autonomista Nacional (P.A.N): no era un partido de principios ni una estructura destinada a la práctica electoral, era una liga de gobernadores que se sostenía por acuerdos entre los mismos y las elites provinciales y locales. Es así que formado a partir de la alianza de dirigentes provenientes del viejo partido federal de Urquiza y el partido autonomista porteño de Alsina queda constituido el PAN.
3. Senado de la Nación: la cámara donde los gobernadores utilizaban su peso para negociar e imponer condiciones, entablándose aquí los acuerdos entre las elites gobernantes, ya que esta cámara representa la igualdad de todas las provincias. El gobernador era el gran elector provincial, designaba los legisladores provinciales y nacionales, se reservaba para si una banca en el Senado nacional una vez concluido su mandato y confeccionaba la lista de electores para la elección de presidente, todo esto bajo el amparo presidencial en el marco del PAN, ello explica el intercambio de favores y protección entre gobernador y presidente.
4. Colegio Electoral: remitía a un sistema de elección indirecta que trasladaba a un conjunto de lectores la responsabilidad de elegir el presidente. Tenía un doble rol, mediatizar la soberanía popular y mantener el equilibrio entre estado nacional y los gobiernos de provincias. En cada distrito los ciudadanos elegían una lista de electores a lista completa, es decir que la lista ganadora se quedaba con la totalidad de la representación, desconociéndose de esta manera la representación de las minorías; estos electores actuaban en bloque, por lo tanto, eran los gobernadores y el presidente saliente los que definían la elección, mediante una compleja trama de acuerdos, tal como se expreso más arriba. Entre 1880 y 1910 el colegio electoral estuvo integrado por 228, 232 y 300 electores

En definitiva, el control electoral pasaba en primer lugar, por la confección del registro cívico, en segundo lugar, por la selección de las autoridades de mesa, en tercer lugar, por acciones violentas, como intimidación, amenaza, golpizas que se daban durante el acto electoral y finalmente por la manipulación del voto y la adulteración de actas que se daban luego del comicios. Estos dos últimos puntos, ubicaban al caudillo como la figura central del fraude. En referencia concreta al régimen electoral, son tres las características que lo definen: el carácter voluntario del voto, la ausencia del secreto a la hora de expresar el mismo, y el principio plurinominal.

Este sistema comenzó a cuestionarse con la irrupción en 1890 de la Unión Cívica Radical (UCR) en la etapa posterior de la Revolución del Parque. El programa de la UCR se basaba en lograr el establecimiento de reglas electorales claras, era profundamente republicano y federalista, de respeto de las autonomías provinciales y municipales, consistía en la implantación del sistema de votación o sufragio universal, secreto, obligatorio y libre. Asimismo, el registro electoral que era una de las claves del fraude conservador debía ser reemplazado por el padrón militar, como vemos, el programa radical era fuertemente institucionalista.

El presidente Sáenz Peña venía pronunciándose a favor de una reforma, un poco por convencimiento, ya que venía de un sector que consideraba que el conservadurismo se debía modernizar, y otro poco porque veía que la intransigencia radical a no participar de las elecciones por fraudulentas, donde esa abstención revolucionaria erosionaba definitivamente las bases del poder oligárquico.

Sáenz Peña envía al Congreso de la Nación el 17 de diciembre de 1910 dos mensajes: el primero sobre nuevo padrón electoral que establecía el enrolamiento general de la ciudadanía y la creación de un padrón electoral confeccionado con dicho registro, el hecho importante lo constituía la intervención judicial en cuestiones referidas a exclusiones, incorporando al ejército a la justicia como instituciones garantes de la transparencia electoral ocupando funciones que anteriormente eran monopolizadas por el Ministerio del Interior; el segundo mensaje enviado el mismo día comisionaba a la justicia federal la designación de funcionarios, la organización y la fiscalización de las elecciones; el tercer mensaje sobre la reforma electoral fue enviado al congreso el 11 de agosto de 1911 que implantaba el voto secreto, universal y obligatorio.

La discusión de la ley en el congreso fue muy rica, el miembro informante fue el diputado Fonrouge, y a modo de anécdota, el sistema de lista incompleta fue criticado por Nicolás Avellaneda que proponía el sistema de lista completa, el hijo de Roca defendió el sistema de circunscripciones uninominales de su padre, también hubo voces a favor del sistema proporcional, del voto facultativo y del sufragio calificado, finalmente, la lista incompleta se impuso en la Cámara de Diputados con 49 votos contra 32 votos en contra y en el Senado 10 a favor y 9 en contra. En conclusión, el 13 de febrero de 1912 fue promulgada la tan ansiada reforma electoral bajo el número 8871.

Sin lugar a dudas que la reforma electoral que introdujo la ley 8871 es indudable, ya que cambió el paradigma de concepción de las elecciones argentinas y sentó las bases para las reformas electorales posteriores, principalmente la ley 13010 que otorgó derechos políticos a las mujeres recién en 1947.

A modo de conclusión, se puede decir que pese al avance notorio siguieron persistiendo problemas que tardarían décadas en subsanarse, como: en primer lugar, el padrón mostro una gran distorsión entre la población empadronada y la población “real”, como consecuencia de del principio de la exclusividad del sufragio para nativos y naturalizados mayores de 18 años. La exclusión de las mujeres constituyo un factor, el otro factor de exclusión lo apporto la no inclusión del voto de extranjeros que para esa época y según el censo de 1914 alcanzo un 30%, siendo en la Capital Federal el mayor registro de los mismos con el 58%, lo cual mostro las limitaciones de la universalidad del voto; en segundo lugar, los alcances de la ley solo tenían incidencia en las elecciones nacionales para la elección de fórmula presidencial y sus electores y la elección de Diputados Nacionales y Senador por capital federal. No tocaba el viejo Senado Nacional, cuya integración estaba garantizada por la Constitución Nacional en la elección por cada una de las legislaturas provinciales, es ahí donde se arraigo el viejo poder conservador; en tercer lugar, la nueva ley no regulaba el funcionamiento de los partidos políticos; y en cuarto lugar, si bien el sistema de lista incompleta posibilito la representación de la primer minoría, excluía otras minorías, pero fundamentalmente, la representación del tercio para la minoría comenzaba a tomarse a partir de la elección de tres diputados o más, razón por la cual, como las renovaciones eran parciales en las provincias chicas seguía funcionando el sistema de lista completa.

Sin lugar a dudas la reforma se debió a la UCR y su movimiento abstencionista, y fundamentalmente a hombres como Alem e Yrigoyen que encabezaron dicho proceso, pero el radicalismo no es el único “padre” de la reforma, el modernismo dentro de las filas del conservadurismo encabezado en primer lugar por Figueroa Alcorta y en segundo lugar por Sáenz Peña no solo eliminaron el poder roquista, sino que con la eliminación de este murió también el viejo control electoral, así fue posible la reforma que si bien no resolvió todos los problemas en materia electoral que explicaba en cuatro puntos, inicio el proceso paulatino, tardío pero proceso al fin que condujo a la estabilización de normas y reglas de nuestro sistema democrático, pasando tal como lo describe Duverger¹ de un sistema monopartidista a la competencia electoral en el marco de un bipartidismo. Finalmente, el 2 de abril de 1916 Hipolito Yrigoyen se convierte en el primer presidente argentino en acceder al cargo por medio de una ley electoral que garantizaba la transparencia y establecía las normas mínimas de convivencia que necesita todo régimen democrático.

¹ Duverger, Maurice: “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Las Relaciones Parlamento-Gobierno”. Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.



