

# De la República oligárquica a la República democrática. Discusión en torno a la estrategia del presidente Roque Sáenz Peña para asegurar el éxito de su reforma política

---

POR MARIO JUSTO LÓPEZ (\*)

**Sumario:** I. Introducción. — II. La reforma de la legislación. — III. La nueva ley electoral. — IV. La movilización de la opinión pública. — V. La acción sobre las autoridades provinciales. — VI. La “presidencia excepcional”. — VII. Las elecciones de 1912 a 1916: una evolución ascendente. — VIII. Conclusión: una transición completa hacia la democracia. — IX. Bibliografía.

**Resumen:** el presidente Roque Sáenz Peña produjo un cambio de régimen político llevando a la Argentina, por primera vez, a una democracia representativa plena. La transformación quedó consagrada con la elección presidencial del 2 de abril de 1916 y la asunción al cargo por el candidato vencedor en ella, Hipólito Yrigoyen, el 12 de octubre siguiente. Generalmente se ha pretendido limitar la acción de Sáenz Peña a una mera reforma de la legislación electoral. Sin embargo, lo llevado a cabo de 1910 a 1916 fue mucho más complejo que la mera sanción y puesta en vigencia de normas acerca de cómo llevar adelante los comicios. En esos años se logró un cambio en los comportamientos tanto de quienes detentaban el poder estatal y de quienes formaban parte de la clase política como de quienes formaban el cuerpo de los ciudadanos. Este trabajo describe las distintas acciones llevadas a cabo, en conjunto, que permitieron la transición a la democracia.

**Palabras claves:** democracia - transición - Argentina - Sáenz Peña - estrategia

*The oligarchic republic to a the democratic republic. Discussion about the strategy of President Roque Saenz Pena to ensure the success of political reform*

**Abstract:** president Roque Sáenz Peña led the Argentine Republic towards free and fair elections and political democracy. In April 1916 the opposition leader, Hipólito Yrigoyen, was elected President. He took office October that year. President Sáenz Peña used various tools to build a new order and transform the Argentine political system. First he succeeded in having acts approved by the Argentine Congress that created new rules for electoral competition and electoral organization. Second he obliged the Provincial Governors to obey these rules and to end distorting and controlling the electoral process. Third he convinced the main opposition party, the Radicals, to give up his revolutionary tactics and stand for election. This paper outlines the complexity of Sáenz Peña actions.

**Keywords:** democracy - transition - Argentina - Sáenz Peña - strategy

## I. Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar en torno a cuáles fueron las acciones planeadas y ejecutadas a partir de 1910 por el gobierno del presidente Roque Sáenz Peña para llevar adelante lo que terminó siendo seis años después una completa transición hacia la democracia. El hecho de que

---

(\*) Prof. Titular Regular Teoría del Estado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

durante el corriente año se cumple el centenario del comienzo de la primera democracia argentina con la celebración de la elección presidencial del 2 de abril de 1916 y la asunción del candidato ganador en ella, Hipólito Yrigoyen, el 12 de octubre siguiente, nos hace pensar que esa reflexión es oportuna.

Generalmente, en la descripción que se hace de estos acontecimientos, se reduce la acción reformadora de Sáenz Peña a una tarea legislativa consistente en la preparación de tres proyectos de leyes sucesivas, de enrolamiento general, de padrón electoral y de regulación de elecciones, y su defensa en el Congreso. Creemos que lo hecho, que en definitiva llevó al éxito de aquella transición, fue mucho más que una cuestión de leyes, aunque éstas ocuparon un lugar relevante. La complejidad de las acciones de Sáenz Peña será el tema de este artículo.

Como punto de partida cabe hacer una consideración respecto del régimen vigente en la Argentina con anterioridad a la transición a la democracia iniciada en 1910. Normalmente se lo ha considerado como un ejemplo de las llamadas “oligarquías competitivas” o “democracias oligárquicas”, en las cuales los gobiernos resultan elegidos en elecciones pero estas no pueden ser calificadas como libres o justas por una de estas dos situaciones: o existe una restricción del sufragio que hace que se excluya, ilegítimamente, a una parte mayoritaria de las personas adultas o, sin la existencia de restricciones, los actos electorales son manipulados por quienes detentan el poder estatal que imponen su voluntad por encima de la de los votantes (Linz, 1987: 252-264; Morlino, 1989: 88-92). La literatura también ha sostenido que de las dos situaciones la más difícil de remontar es la segunda y en ella el proceso de transición a la democracia requiere de acciones más complejas. Para alcanzar el objetivo en esta segunda situación no basta una discusión y acción en torno a las reglas del proceso democrático sino que se hace imprescindible enfrentar la cuestión más amplia del respeto a las normas y de los procesos de internalización de la idea de la obediencia y legitimidad normativa (Huntington, 1991: 3).

La oligarquía competitiva existente en 1910 en la Argentina pertenecía, claramente, a este segundo tipo enunciado. Desde 1853, con la sanción de la Constitución, el país había experimentado un progreso institucional notable y había consagrado una serie de formas respecto de la organización del poder estatal. La norma suprema caracterizaba al régimen político como “republicano y representativo”. Los órganos de gobierno estaban diseñados sobre la base de que sus ocupantes provenían del sufragio individual de los ciudadanos. Las leyes electorales dictadas en consecuencia no habían introducido calificaciones que limitaban el derecho de los varones adultos, lo que bastaba para aceptar la universalidad con los criterios vigentes. En ese marco institucional las elecciones se celebraban periódicamente. El plazo de los mandatos de quienes ocupaban cargos en los distintos poderes del Estado se respetaba en forma estricta. La división de poderes, las libertades conexas con lo político, de expresión, de reunión, de asociación, los procedimientos para la sanción de leyes, la independencia del Poder Judicial, etcétera, todo se llevaba a cabo de acuerdo, en líneas generales, a las normas constitucionales y legales. Pero había un punto oscuro, sumamente oscuro: las elecciones. La república representativa había comenzado su existencia en un medio no acostumbrado a la libertad electoral, en una sociedad tradicional, jerarquizada, en la que los individuos regían su comportamiento en relación con otros seres humanos, todos ellos vinculados por lazos sociales jerárquicos. La libre voluntad individual, base central de la democracia electoral, se encontraba reducida por una sociedad que necesitaba transformarse. En un comienzo, hasta promediar la década de 1870, cabe afirmar que el régimen evolucionó de acuerdo a los principios que lo regían y en materia política existió un primitivo pluralismo que podría haber sido el punto de partida para llegar en un futuro cercano a la celebración de elecciones competitivas (López, 2001: 37-65) (1).

---

(1) He llamado al régimen vigente entre 1852 y 1879 “pluralismo de provincias” porque, si bien en cada Estado local los oficialismos de turno usaban de su poder para destruir a la oposición, en el orden nacional convivían distintas corrientes políticas que competían entre sí para alcanzar la Presidencia o la mayoría en el Congreso.

Pero, a partir de 1880, se dio un retroceso al consolidarse un régimen en el cual los gobiernos provinciales, que controlaban las elecciones en sus respectivos territorios quedaron sometidos al poder presidencial que se preocupó en unificar el espectro político para perpetuar su poder (López, 2001: 68-81) (2). La base de este régimen fue el control de las elecciones por los gobiernos provinciales.

La Argentina, en consecuencia, se encontraba en una situación de divorcio entre las formas proclamadas en la Constitución y en las leyes, por un lado, y la realidad, por otro. El divorcio no tardó en generar en vastos sectores de la sociedad una creciente sensación de ilegitimidad respecto del régimen político. Los acontecimientos de 1890 fueron un reflejo de esa sensación. El fracaso de la revolución para cambiar ese estado de cosas, la inoperancia del “Acuerdo” de 1891 para avanzar en un sentido diferente y el regreso de Roca a la presidencia en 1898 mostraron las dificultades con las que se enfrentaba todo intento de llevar los comportamientos concretos de los actores políticos a la senda que marcaba lo institucional. Al comenzar el siglo XX había una agenda pendiente que la facción reformista de la clase política tomó como propia. El acceso a la presidencia de José Figueroa Alcorta permitió que los reformistas ingresaran en el poder estatal y pudieran llevar a la próxima presidencia a una persona con la misión de producir el cambio (Castro, 2012: 173-270; Sciarrotta, 2005: 143-188; López, 2005b: 217-236) (3).

El problema al que se enfrentó el presidente Roque Sáenz Peña fue, en consecuencia, un problema complejo. Era necesario emprender un largo camino para desmontar una maquinaria de manipulación electoral que existía en todos los distritos electorales, es decir las provincias, del país y que tenía como sus agentes a las personas que ocupaban los cargos en cada uno de los gobiernos locales, fundamentalmente los gobernadores. Como veremos enseguida, el nuevo presidente planeó su estrategia con sumo cuidado y esta quedó conformada con la suma de distintas acciones, cada una de las cuales jugó un papel crucial para alcanzar el éxito final.

Esas distintas acciones pueden enumerarse en la forma siguiente: reforma legislativa tendiente a crear un nuevo marco de regulación de elecciones que hiciera más difícil la manipulación por parte de los detentadores del poder estatal; movilización de la opinión pública que en buena parte se había vuelto indiferente ante las cuestiones políticas tras tantos años de elecciones manipuladas; acción sobre las autoridades provinciales para llevarlas, de manera espontánea o forzada, a un cambio de actitud en materia electoral que comprendía tanto el respeto de la nueva legislación nacional como la sanción en el ámbito local de leyes acordes con ella, y proclamación y cumplimiento de la idea de “prescindencia excepcional” que pretendía mostrar al país y, en especial, a la oposición más tenaz que el gobierno de Sáenz Peña era de carácter fundacional y diferente a los precedentes.

La descripción de cada una de estas acciones formará el contenido principal de este trabajo que terminará con la discusión acerca del grado de transformación del régimen político al que se llegó en 1916 después de la celebración de las primeras elecciones presidenciales desde el inicio de la transición.

## II. La reforma de la legislación

Modificar las leyes que regían las elecciones en la Argentina fue una de las tareas que concentró los esfuerzos del gobierno inaugurado el 12 de octubre de 1910 durante el primer año y medio de gestión. Esta tarea de cambios en las normas fue planeada con detalle y ejecutada con tenacidad

(2) He llamado a la etapa de 1880 en adelante la del “Unicato” en razón de que el presidente de la Nación se convirtió en el único jefe del único partido político que controlaba todos los gobiernos de provincia y las mayorías en ambas cámaras del Congreso.

(3) La presidencia de Figueroa Alcorta fue dedicada a destruir el poder de Roca y de Ugarte y a colocar a los reformistas en el poder.

cumpliendo una serie de pasos: se tuvo en cuenta toda la experiencia acumulada en el país en materia de legislación electoral, en especial todo lo llevado a cabo desde 1893 a 1910; se elaboraron, sucesivamente, tres proyectos de ley que contuvieron todos los cambios que se pensaban necesarios para garantizar la seriedad electoral en el futuro; se estableció como algo ineludible que la reforma en la legislación estuviera completa para que las primeras elecciones nacionales a realizarse bajo el gobierno de Sáenz Peña fueran regidas por las nuevas leyes.

La Revolución de 1890, como anticipamos, había puesto de manifiesto la ilegitimidad del régimen de gobiernos electores impuesto sobre todo el territorio nacional. De ahí que, a partir del gobierno del presidente Luis Sáenz Peña, elegido en base al Acuerdo entre roquistas y mitristas, se pusiera en marcha un proceso de reforma de la legislación electoral que, si bien no llegó a buen puerto, dio lugar a la formación de una nutrida doctrina que fue usada por el gobierno iniciado en octubre de 1910 (López, 2005a: 183-216). Veamos, brevemente, las ideas que formaron parte de dicha doctrina.

Los principales defectos de la legislación electoral argentina hacia 1890 pueden resumirse en los siguientes: a) el empadronamiento electoral era voluntario y se llevaba a cabo para cada elección en base a la actuación de personas designadas arbitrariamente. Su resultado eran padrones precarios absolutamente irregulares; b) el documento electoral no tenía otro uso que la emisión del sufragio por lo que era objeto de todo tipo de transacciones; c) el sufragio era facultativo y ello, ante la irregularidad del comicio alejaba de él a todos aquellos que no hacían de las elecciones su modo de vida; d) el sufragio era público lo que, combinado con una sociedad violenta y opresiva, impedía el ejercicio libre del derecho a voto; e) el control de la regularidad del comicio quedaba librado a los interesados y casi sin intervención del poder judicial; f) el sistema electoral de sufragio completo derivaba en que el grupo o partido que dominaba el comicio consagraba su lista completa de candidatos (Segovia, 1995).

Fue el presidente Luis Sáenz Peña, como anticipamos, el que realizó los primeros esfuerzos para introducir reformas legislativas que terminaran con ese estado de cosas mediante la presentación de un proyecto de ley que ingresó al Congreso en 1893. Aunque la iniciativa no prosperó, ante una mayoría de legisladores adversos a la reforma, ese proyecto, debatido a lo largo del año 1895, incorporó a la doctrina valiosos conceptos: el padrón electoral debía ser permanente y la inscripción en él obligatoria, el control judicial sobre la regularidad electoral debía ser directo, las mesas de votación debían reunir a un número reducido de personas y las penas para quienes alteraban la regularidad electoral ser más severas (4). Además, el proyecto de Luis Sáenz Peña fue una especie de disparador. A partir de él fueron presentados sucesivos proyectos que incorporaron otros remedios al mal electoral: el padrón debía ser confeccionado por funcionarios profesionales, el documento electoral debía servir para la vida civil a fin de convertirlo en algo valioso para su titular y el sufragio debía ser obligatorio para revertir la indiferencia general (5).

El siguiente paso importante en la formación de la doctrina resultó de la aprobación de una nueva ley electoral en 1902, a iniciativa del Ministro del Interior Joaquín V. González. Con ella, parte de los principios e ideas mencionados antes se convirtieron en normas legales (6). A partir de entonces comenzó a existir un padrón electoral permanente lo que tuvo efecto sólo en la Capital Federal donde las elecciones comenzaron a adquirir mayor seriedad. La inscripción en él se convirtió en obligación y su confección fue conferida a los registros civiles. Si bien en las provincias la intromisión de los gobernadores impidió que esas oficinas actuaran correctamente, la regla era indudablemente un avance. El documento cívico se convirtió en documento de identidad, necesario para todos los actos civiles. Se redujo el tamaño de las mesas electorales para hacer menos tumultuoso el comicio. Se creó un control judicial más estricto que por primera vez dio lugar a condenas por delitos elec-

(4) DSCD 1895: 683-696.

(5) DSCD 1898: 580 y 591.

(6) DSCD 1902: 371-383.

torales. Por último, se modificó el sistema electoral de lista completa a fin de introducir variedad en la representación (López, 2005a: 203-204).

La reforma de Joaquín V. González, a pesar de todo, no pudo desmontar las máquinas electorales controladas por los gobernadores de provincia. Ello fue debido, en gran parte, a que el presidente Julio A. Roca, que había dejado hacer a su ministro, no tenía voluntad de producir reforma alguna. También a que, a pesar de los cambios introducidos, faltaban consagrar en la legislación partes importantes para llevar adelante un cambio efectivo: la obligatoriedad del sufragio, su secreto y la representación de minorías. Pero, en este último sentido, la doctrina también había resultado enriquecida en los debates en el Congreso con la discusión y defensa de los sistemas de representación proporcional o por la introducción de ideas moderadas pero efectivas como la “lista fraccionaria” del diputado Gouchon (7).

La presidencia de Manuel Quintana tampoco no creó un ambiente propicio a los cambios. Su breve gobierno se caracterizó por la falta de una acción enérgica por parte del primer mandatario y de ello fue fiel reflejo la cuestión de la reforma electoral. Un proyecto de reforma que contemplaba aspectos importantes para dar más seriedad a las elecciones se redujo en el Congreso a un mero cambio de sistema electoral que implicó la vuelta a la lista completa. Pero, nuevamente, los debates fueron profundos en uno de los aspectos en que se había avanzado menos: cómo asegurar el secreto del voto (8). Aparecieron en el catálogo de recetas para la regulación electoral el sobre donde depositar el sufragio, la urna donde depositar el voto y el gabinete de aislamiento, o cuarto oscuro, para evitar la observación del votante en el momento de decidir. El último paso en la formación de la doctrina, por fin, lo dio el presidente José Figueroa Alcorta en agosto de 1906 al presentar un proyecto de ley en el cual proponía confeccionar el padrón electoral sobre la base de la lista de enrolamiento militar, eliminando el problema creado por el control provincial sobre los registros civiles (9). Con ello, el conocimiento necesario para producir un cambio legislativo efectivo estaba reunido en un cuerpo de conocimientos que sólo había que consultar si se tenía voluntad de hacerlo. Fue eso, en definitiva, lo que llevó a cabo el presidente Roque Sáenz Peña.

El mismo sistema de control de elecciones que el nuevo presidente se proponía destruir fue el que permitió su elección en base al apoyo que Figueroa Alcorta le prestó, después de haber controlado todos los gobiernos de provincia. Ese sistema, al mismo tiempo, hizo que Sáenz Peña supiera con muchos meses de anticipación que iba a ser presidente. Esos meses no pasaron en vano. Durante ellos diseñó la estrategia para llevar adelante la reforma política, que fue el centro de su programa, con la ayuda que quien sería su principal colaborador como Ministro del Interior, Indalecio Gómez. Dicha estrategia contenía un cuidadoso manejo del tiempo político. Ese manejo implicaba que el aspecto legal de la reforma debía producirse inmediatamente después de asumida la primera magistratura, en dos etapas en rápida sucesión: primero sancionar leyes que dispusieran la formación de un nuevo padrón electoral; luego, la adopción de una ley estrictamente electoral para elegir diputados nacionales y electores a presidente y vice (y también a senadores en la Ciudad de Buenos Aires). El plazo máximo para completar esta primera tarea resultó fijado por el hecho de que en marzo o abril de 1912 debían celebrarse elecciones para diputados nacionales.

El primer paso previsto se dio inmediatamente después de la asunción presidencial. El 17 de diciembre de 1910 el Poder Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados dos proyectos de ley simultáneamente, uno ordenando un nuevo enrolamiento militar general, el otro creando un padrón electoral sobre la base de aquél. En el mensaje que acompañaba a esta última iniciativa Sáenz Peña y Gómez señalaban que el objetivo era que “no quede excluido un solo ciudadano hábil para el ejercicio de los derechos políticos”. También agregaba que la papeleta de enrolamiento sería con-

(7) DSCD Prórroga 1902: 444-464 y 467-469.

(8) DSCD 1905 II: 1056 -1059.

(9) DSCD 1906: 447-448. Diario *La Prensa*, 4 y 5 de agosto de 1906.

siderada documento de identidad y que su necesidad para la vida diaria implicaría la no venta de la misma. Por último, se hacía público el cronograma que el nuevo gobierno había fijado para la reforma electoral: en 1911 se presentaría, para ser sancionado ese año, un proyecto de nueva ley de elecciones. Mientras tanto se organizaría el padrón siguiendo las normas de los proyectos citados más arriba, cuya sanción no debía demorar. Para las elecciones de marzo de 1912 la reforma legal debía haber sido completada (Sáenz Peña, 1952: 86).

La discusión de los proyectos presentados en diciembre de 1910 mostró la existencia en el Congreso de legisladores favorables al Presidente pero también una oposición, a veces no frontal, que no ahorra esfuerzos para frustrar el plan de transformación política. El trámite fue más lento de lo que el Ejecutivo había proyectado. Recién en junio de 1911 los proyectos llegaron al Senado. El vinculado al enrolamiento fue aprobado el 4 de julio, dando lugar a la ley nro. 8.129 y pudiendo las autoridades militares, a partir de allí, comenzar a realizar su tarea que no era sencilla por cierto. La sanción de la ley de padrón requirió una nueva intervención de la cámara baja. Fue aprobada el 19 de julio y le correspondió el número 8130. Los principales defensores de las iniciativas en las discusiones fueron el diputado José Fonrouge y el senador Pedro Olaechea y Alcorta. Ambos contaron con la participación en los debates de Indalecio Gómez. Los opositores más destacados fueron los ugartistas Pastor Lacasa, en Diputados, y Manuel Láinez, en el Senado, donde también hizo sonar su voz reaccionaria Benito Villanueva (10).

El nuevo mecanismo de confección del padrón resultó efectivo. Disponía que los funcionarios encargados de su formación eran los jueces federales quienes debían designar en cada sección electoral comisarios de padrón elegidos de la lista de contribuyentes. El procedimiento comenzaba con la remisión de la lista de enrolamiento militar al Ministerio del Interior, quien la dividía por distritos y la entregaba a los jueces. El documento electoral era el documento militar, es decir la libreta de enrolamiento.

### III. La nueva ley electoral

El Poder Ejecutivo esperó a que sus dos primeros proyectos se convirtieran en ley para enviar al Congreso el tercero y el más complejo del conjunto: la nueva ley electoral. Lo hizo el 11 de agosto de 1911. En el mensaje con el que lo acompañaba se hacía notar que: “La Nación se encontrará, dentro de algunos meses, con un censo electoral completo y cada uno de los ciudadanos inscriptos en él tendrán en su mano un título cívico que le permitirá el acceso a los comicios en condiciones de no hallar junto a su propio voto o en frente de él sino a otros electores con títulos igualmente auténticos y depurados”. A continuación Roque Sáenz Peña señalaba que “garantizar el sufragio y crear el sufragante fue uno de los enunciados de mi programa presidencial” y a ello obedecía el proyecto que no era, por cierto, original, según palabras del propio presidente. Los temas electorales habían sido tratados largamente con anterioridad y no eran “ya posibles los descubrimientos en tales materias” (11).

Pero el conocimiento acumulado estaba organizado de una manera especial y reunía las recetas indicadas por la doctrina de forma tal de lograr un conjunto eficiente. Característica importante del proyecto era que estaba concebido como un todo indivisible. Sus partes se unían y se potenciaban entre sí para alcanzar el fin último: la libertad y pureza del sufragio. La indivisibilidad resultó con claridad de los debates y los defensores de la reforma se empeñaron en lograr una aprobación de todas las partes centrales del proyecto: la obligatoriedad del voto, la forma de emitir el voto y el sistema electoral. La modificación o rechazo de una de ellas podía llevar al fracaso del todo (López, 2005c: 252-316).

---

(10) DSCD 1911 I: 220-246, 261, 267, 298-306, 313-331, 392-398 y 584-588; DSCS 1911 I: 75, 84, 97, 126, 130 y 148-168.

(11) DSCD 1911 III: 102-113; Sáenz Peña, 1952: 89.



La obligatoriedad del voto solía ser defendida como forma de combatir la apatía cívica producto de años de elecciones manipuladas. Pero unida a la forma de emitir el sufragio, en la cual al voto secreto se sumaba una organización detallada de las mesas, de las urnas, de los sobres, del escrutinio, todo supervisado por autoridades imparciales, la obligatoriedad tendía a reforzar el hecho de la corrección. Un comicio al que concurrían miles de ciudadanos era más difícil de manipular que uno con escasas decenas de votantes. Donde más claro se comprendía la indivisibilidad de las partes del proyecto era en el tema del sistema electoral. Mucho se había discutido al respecto y cabe reconocer que en la adopción de un sistema u otro estaban en juego cuestiones importantes, ajenas a la corrección electoral. Pero, no cabe duda de que la adopción del mecanismo de sufragio incompleto, o de lista incompleta como comúnmente se lo denominó, obedeció a que era el sistema que más vinculación tenía con la lucha contra el fraude y la intromisión del poder en los comicios. Así lo dijo expresamente Indalecio Gómez en el transcurso de los debates, en especial en la sesión de Diputados del 8 de noviembre de 1911.

Ese sistema electoral tenía la virtud de desairar a cualquier “máquina electoral” que subsistiera y continuara operando a pesar de todas las precauciones adoptadas en la legislación. Con la representación de minorías se aseguraba que la manipulación electoral subsistente no podía conseguir todos los cargos en juego. Gómez sostuvo que, aunque todos los demás mecanismos de la ley fracasaran, después de la próxima elección habría 40 o 50 diputados que “revolucionarían” la Cámara. El Ministro del Interior aceptaba que iba a ser muy difícil que las elecciones se hicieran en forma correcta de un día para otro, pero la presencia de los diputados de las “minorías”, es decir, en muchos casos, de las víctimas de las “máquinas” que subsistían, llevaría nueva fuerza a la reforma y lograría que, en definitiva ésta terminara imponiéndose (12). Es por esa razón que el Poder Ejecutivo no estaba dispuesto a aceptar mayores cambios en su proyecto. El voto secreto, el voto obligatorio, la lista incompleta, el padrón sobre la lista de enrolamiento militar, la intervención directa de la justicia federal, eran todas “herramientas” que se completaban unas a otras y no podía alcanzarse el objetivo final sin una de ellas. El Ministro del Interior, al concluir su exposición en el Senado, después de haber hablado Joaquín V. González, y entendiendo la actitud del riojano como favorable al proyecto presidencial, pidió que fuera aprobado en un todo (sistema electoral, voto obligatorio y procedimiento detallado para combatir maniobras fraudulentas). Si ello no ocurría, anticipó Gómez, el Poder Ejecutivo no podría cumplir con su programa (13).

El proyecto de nueva ley electoral generó muchas más discusiones en el Congreso que los otros dos proyectos ya comentados. La oposición a la reforma política tomó conciencia de que la acción de Sáenz Peña podía arrasar con el sistema político sin competencia electoral controlado desde el Estado. Tanto es así que, si se analiza el comportamiento de diputados y senadores en los largos debates que se llevaron a cabo y en las votaciones a que dieron lugar, se puede afirmar que la cuestión electoral dio lugar a la formación de dos partidos parlamentarios, estables y bastante coherentes, opuestos entre sí, al lado de un conjunto de legisladores que se mostraron indecisos y no participaron. En la cámara de diputados el partido reformista, que apoyaba al Ejecutivo, contó con cincuenta miembros, de los ciento diecisiete cargos que en ese momento estaban cubiertos (14). En cambio los antirreformistas juntaron en total treinta y cuatro diputados (López, 2005c: 282), quedando el resto, unos treinta tres, en el campo de los indecisos. En el Senado la reforma política contó con catorce senadores, la antirreforma con siete y ocho se comportaron como indecisos (López, 2005c: 285). En líneas generales puede decirse que aquellos que habían accedido a los cargos en fecha más cercana, a partir del control del poder por parte de Figueroa Alcorta, adoptaron una posición favorable a los cambios aunque también hubo influencia de los distritos de los que provenían. La provincia de Buenos Aires, donde perduraba la influencia de Marcelino Ugarte, fue un bastión de la oposición, con quince diputados, sobre un total de veintiocho, y los dos senadores que le correspondían en el bando antirreformista.

(12) DSCD 1911III: 150-151. Gómez, 1953: 324-344.

(13) DSCS 1911 II: 3 20. Gómez, 1953: 377-85.

(14) La nómina de los cincuenta diputados puede verse en López, 2005c: 281.

Los temas más debatidos fueron el sistema electoral de lista incompleta, el voto obligatorio y el procedimiento comicial. El gobierno sólo tuvo un tropiezo en Diputados respecto de la obligatoriedad del sufragio, producto de un error táctico, pero su rechazo inicial pudo ser revertido en el Senado y aprobado como parte de la ley en la segunda revisión en la cámara baja. Las principales figuras en el reformismo, siempre bajo la conducción de Indalecio Gómez, fueron, como en las leyes anteriores, el diputado José Fonrouge y el senador Pedro Olaechea y Alcorta, que informaron los dictámenes de mayoría. También tuvieron participación importante en los debates a favor de los proyectos los diputados José Miguel Olmedo y Ramón J. Cárcano y el senador Joaquín V. González quien, aunque opuesto al sistema electoral de la lista incompleta, dio un espaldarazo al proyecto de Sáenz Peña y allanó su aprobación en la cámara alta. El partido antirreformista no tuvo figuras destacadas ni conductores claros. Formaron parte de él los diputados Marco A. Avellaneda, Julio A. Roca (h.), Pastor Lacasa y Julio A. Costa y los senadores Benito Villanueva, Ignacio Irigoyen y Pedro A. Echagüe (López, 2005c: 278-280).

El proyecto del Poder Ejecutivo, en definitiva, quedó aprobado por ambas cámaras el 10 de febrero de 1912 convirtiéndose en la ley 8871. Contenía todos los aspectos centrales de la iniciativa del gobierno. El sufragio era universal, obligatorio y secreto. Este último quedaba garantizado por el procedimiento detallado que la norma contenía, que unía el llamado “cuarto oscuro” al sobre que encerraba el voto individual y a la urna donde éste se depositaba. El sistema electoral aprobado, de sufragio incompleto, permitía que, al menos en los distritos más grandes, la oposición al oficialismo local obtuviera un tercio de la representación aun cuando las corruptelas perduraran por un tiempo. La nueva ley, aplicada sobre un padrón correcto, daba ahora sí la posibilidad cierta de que las elecciones se hicieran en forma regular (López, 2005c: 290-306).

#### **IV. La movilización de la opinión pública**

La sanción de las leyes de enrolamiento general, padrón cívico y electoral era sólo una parte del plan de acción reformista. El gobierno tenía clara conciencia de que ello era insuficiente para modificar los comportamientos, tanto de los oficialismos provinciales como de la oposición y la opinión pública, acostumbradas a décadas de manipulación electoral. Era necesario complementar la labor legislativa con una enérgica acción de gobierno y esta fue comenzada ya antes de que concluyera la labor legislativa. Esa acción puede subdividirse en declaraciones para incidir en la opinión pública, nuevas relaciones con las autoridades locales y aplicación del concepto de “prescindencia” política.

En el primer grupo podemos incluir el mensaje pronunciado ante el Congreso el 12 de mayo de 1911, el manifiesto al pueblo argentino del 28 de febrero de 1912 y el mensaje pronunciado ante el Congreso el 7 de junio de 1912. Entre ellos cobra especial relevancia, por su contenido doctrinario, el primer mensaje dado por Sáenz Peña al abrir las sesiones ordinarias del Poder Legislativo. Fue allí donde precisó las partes de su estrategia señalando que la transformación política requería la sanción de leyes, un comportamiento adecuado de los gobiernos y un ejercicio acorde de sus derechos por los electores (15). El primer paso, y el más complejo, debía partir de quienes ejercían el poder. Comprendía la labor legislativa sobre la cual dio los detalles que ya hemos mencionado. Se refirió al efecto que la legislación debía tener sobre el sistema de partidos: “La representación de minorías, dijo en esa oportunidad el Presidente, no sólo traerá al gobierno el concurso solidario de todas las opiniones, sino que ha de crear en los partidos, contra la actuación transitoria, un interés directo y permanente. Las grandes agrupaciones habrán así de constituirse o de ampliarse, desenvolviéndose por acción propia, con caracteres verdaderamente orgánicos” (Sáenz Peña, 1935 II: 435).

Al surgimiento o transformación de los partidos debía sumarse un comportamiento concreto de las autoridades. Sáenz Peña sostuvo que quería contar con el apoyo de los gobernadores de provincia en su tarea de reforma. A cambio el gobierno nacional les anticipaba que no tomaría partido en

---

(15) El mensaje del 12/5/1912 completo puede verse en Sáenz Peña, 1935 II: 433-464.



la política interna provincial y que respetaría las autonomías locales en toda su extensión. Pero ello tenía una condición: el respeto a la ley, específicamente la legislación electoral que se estaba creando. En ese sentido declaraba públicamente que había puesto en claro las nuevas reglas de juego a los gobernadores con “amistosas insinuaciones o apremiantes solicitudes” (Sáenz Peña, 1935 II: 437). Para completar la idea de su relación con las provincias Sáenz Peña explicó las razones de la intervención federal dispuesta en la provincia de Santa Fe. No había sido buscada por el Presidente sino que obedeció a un grave conflicto entre la legislatura y el gobernador que había llevado a éste, antes de pedir él mismo la intervención, a ocupar el recinto del otro poder.

La intervención a Santa Fe dio pie a Sáenz Peña para referirse a la oposición más intransigente, la Unión Cívica Radical:

“Una agrupación política, señaló, ha mantenido con insistencia conocida su bandera de abstención. Desde hace muchos años, nadie lo ignora, se ha conservado alejada de las urnas en actitud de protesta, y acaso fuera extemporáneo traer a este recinto el recuerdo de los medios que ensayara alguna vez. Y bien, señores Senadores y Diputados, ese partido se dispone a concurrir a los comicios en las próximas elecciones de Santa Fe, las primeras que durante este Gobierno habrán de realizarse bajo sus auspicios. Celebremos su vuelta a las contiendas comiciales, porque tiene su significado: de hoy en más no habrá abstenciones nocivas a la vida republicana, ni amenazas ni violencias contra el orden gobernante” (Sáenz Peña, 1935 II: 463).

El cierre del mensaje contiene una definición del régimen político que la reforma política iniciada quería instalar. La democracia representativa, según Sáenz Peña, se funda en la libertad y el pluralismo. En ella quienes ocupan el poder lo hacen por un tiempo y los partidos políticos se alternan en el control del gobierno. En sus propias palabras: “No habrá sistema, no habrá orden ni regímenes estables si la autoridad no gira en la órbita de la libertad común y en el derecho de todos los ciudadanos y partidos, medidos por el criterio de la igualdad democrática (...). No se gobierna para un día ni se prevalece siempre, y en las alternativas de los partidos, como en la vida ciudadana, debe existir una protección perenne como la luz denunciadora del rumbo” (Sáenz Peña 1935 II: 464). El mensaje tuvo buena repercusión. Un diario opositor y escéptico como *La Prensa* comentó en una nota editorial: “El tema político, conserva la preferencia del Dr. Sáenz Peña (...) ¡Qué pequeños y qué menguados resultan, la politiquería oligárquica y sus prejuicios, contemplados desde esas eminencias!” (16).

La segunda declaración pública que citamos al comienzo de este apartado, el manifiesto lanzado al acercarse la fecha de las primeras elecciones a llevarse a cabo según la nueva ley electoral, contiene referencias, nuevamente, a los partidos políticos y se centra en el comportamiento de los gobernadores de provincia. Como en el caso anterior, si bien se refería a grupos y personas concretos, Sáenz Peña utilizó un discurso de amplia difusión para comprometer a unos y otros frente a la opinión pública en cuya formación confiaba. Respecto de los partidos su primera reflexión mostró un sentimiento de frustración. El Presidente consideraba que los partidos no habían comprendido que se iniciaba en el país una nueva época en la que debían ser protagonistas centrales en el mecanismo para la elección de autoridades (Sáenz Peña, 1935 II: 91-97) (17). Sin embargo, también reconoció que los partidos habían contribuido, de una u otra forma, a que el proceso legislativo se concluyera exitosamente. Pero su mayor preocupación fue que se comprendiera que las nuevas normas electorales, con el voto obligatorio y la representación de minorías, exigían la actividad de partidos permanentes.

Se refirió después a las virtudes del voto secreto. Además de matar la venalidad, permitía la sanción política y el hacer valer verdaderamente la responsabilidad política. El ciudadano, sólo frente a sí mismo, sin coacción externa ni posibilidad de lucrar con el sufragio, aun en caso de extrema ne-

(16) Diario *La Prensa* del 13/5/1911.

(17) “No percibo actividad de los partidos”, dijo Sáenz Peña al comienzo del manifiesto, con contundencia.

cesidad, votaría en atención a la opinión que la labor de los candidatos le mereciera. Pero más importante aun era lograr los comportamientos necesarios en las autoridades. Al respecto distinguió lo que debía esperar de los gobernadores y de él mismo. De aquellos se esperaba prescindencia, en el sentido de no intromisión en el acto electoral. Este comportamiento “era indispensable, advertía, a la conservación de las autonomías” (Sáenz Peña, 1935 II: 96). El Poder Ejecutivo controlaría ese comportamiento. Pero, para el gobierno nacional, entendiendo a éste como al Presidente y su gabinete, la prescindencia exigida era aun mayor. Sin perjuicio de volver sobre esta idea más adelante, basta señalar que Sáenz Peña, respecto de su gobierno, exigía no sólo ser imparcial frente a las elecciones sino también no manifestar simpatía por ningún partido o candidato, no realizar acto alguno que mostrara inclinación política concreta. Especialmente consistía en el rechazo de la formación de un partido oficial con el presidente a su cabeza. De lo contrario, pensaba Sáenz Peña, la confianza lograda hasta el momento podía perderse y frustrar lo ya hecho (Sáenz Peña, 1935 II: 97).

La última de las declaraciones de Sáenz Peña tendiente a convencer a la opinión pública sobre el sentido de la reforma fue el mensaje enviado para inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso de 1912, leído el 7 de junio. En su primera parte, el presidente se ocupó de los partidos y candidatos que habían resultado derrotados en las elecciones nacionales llevadas a cabo a principios de abril con el fin de mostrar lo profundo del cambio experimentado por el sistema político. “Lo que ha faltado a los partidos vencidos, seamos francos, observó Sáenz Peña, no es orientación, es disciplina: no es el rumbo, sino la organización y el solidario contacto de intereses generales, sin tributo a los personalismos”. A ello agregó que las candidaturas independientes eran un derroche de esfuerzo. En una contienda electoral con miles de votantes no se podía luchar aislado (Sáenz Peña, 1935 II: 476) (18).

El resto del mensaje fue destinado a mostrar lo mucho que se había avanzado en materia electoral, convirtiendo en realidad algo que para muchos pocos meses antes era sólo una utopía. Destacó el hecho de que fueron varios los partidos que obtuvieron representación. Habían votado setecientas mil personas, algo impensable hacía apenas dos años. Reconocía que podía haber todavía defectos en el mecanismo electoral. Faltaba completar en forma adecuada el padrón pero con la colaboración de las autoridades militares y los jueces federales se seguiría avanzando en ello. Se enorgullecía de lo hecho concretamente en materia electoral por el propio gobierno nacional que no sólo organizó las elecciones en la intervenida provincia de Santa Fe sino que también envió comisionados a Santiago del Estero, San Juan y Jujuy. Concluyó con una cita de Pellegrini que alguna vez en una carta le había dicho: “La generación que logre sacar al país de su sopor y encaminarlo a las urnas, le habrá prestado servicio tan trascendente como el de su independencia” (Sáenz Peña, 1935 II: 478).

## V. La acción sobre las autoridades provinciales

Parte importante de la acción no legislativa para el éxito de la reforma fue lo hecho en relación a los gobiernos de provincia en la forma de persuasión, advertencia, amistosa o no tanto, amenazas de actos concretos del gobierno central y, finalmente, intervención federal con desplazamiento del gobierno local y pérdida de la autonomía provincial por un término más o menos prolongado. Era una idea generalizada que en la actitud de los gobiernos de provincia se jugaba el destino de la transformación política y Sáenz Peña había recibido presiones desde diferentes lugares para que arrasara con las autonomías, paso que se negaba a dar. Al respecto, como ejemplo, el diario *La Prensa* el 1 de enero de 1911 observaba:

“El Presidente trajo, en efecto, un buen programa; pero los hechos no corresponden al ideal. No intervenir en la vida política de los Estados (provincias); retirar de ellos la enorme influencia presidencial (...) ¡He ahí el ideal excelente! (...). El año que empieza, encuentra, pues, al Presidente de la República

---

(18) El mensaje completo puede verse en Sáenz Peña, 1935 II: 469-480. Sáenz Peña estaba convencido de la necesidad de organización para tener éxito en la lucha electoral. En carta a Mariano de Vedia, candidato derrotado en la Capital federal, del 28 de abril de 1912, luego de destacar haber “detenido de un solo golpe al fraude y a la violencia”, le indicaba que sin organización no se puede vencer en “la táctica moderna”. Sáenz Peña, 1935 II: 85.

en una situación extraña, colocado entre los nobles ideales de su programa aceptado y aplaudido por el país y los hechos finales y reales, de que a su vez se felicitan los oficialismos salvados de la anunciada reacción” (19).

En el mismo sentido, el diario *La Nación*, pocos meses después, afirmaba que “como siempre, los gobernadores dispondrán del votante, que actuará bajo su coacción (...). La imparcialidad y la austeridad presidencial, serán juguetes y cómplices inocentes de esa sofisticación de la cual resultarán triunfantes los candidatos que patrocinen los gobernadores, impune y arteramente (...)” (20).

Sáenz Peña eligió un camino diferente al que reclamaban los órganos de prensa, y también el Partido radical. Su acción pretendía guiarse, estrictamente, por caminos institucionales. Su transición a la democracia era un proceso que se hacía desde dentro mismo del régimen político y cumpliendo estrictamente sus normas. Había en su actuación una profesión de fe pero también un ejemplo de actuación política en base a reglas, con ánimo docente ante una sociedad que no respetaba la ley. No obstante ello, tenía bien en claro que en el comportamiento de los gobiernos de provincia se encontraba el mayor obstáculo a vencer y, como vimos, puso en evidencia esa situación en sus declaraciones públicas. El camino institucional exigía, pues, desplegar una acción compleja en la que podemos distinguir, como anticipamos, tres formas: la persuasión personal, la designación de comisionados y la intervención federal. Veamos ejemplos de las tres.

En sus comunicaciones epistolares con los gobernadores de provincia Sáenz Peña se guió por un objetivo concreto: lograr que cada distrito modificara su legislación electoral para hacerla similar a la que estaba adoptando la Nación. Uno de los destinatarios preferidos de su correspondencia fue el gobernador de Córdoba Félix T. Garzón. A él le señaló que las provincias debían cumplir el programa presidencial, en caso contrario “en vez de un elector, habría catorce”. Y también le advertía que la decisión presidencial de no destruir las autonomías provinciales “no quiere decir que va a cerrar los ojos cuando se ataque el sistema republicano” (Sáenz Peña, 1952: 74-75).

La pretensión presidencial tuvo aceptables resultados y muchas provincias se apresuraron a modificar su legislación electoral. En fecha tan temprana como el 18 de noviembre de 1910 el vicepresidente del Senado de la provincia de Buenos Aires le envió al presidente un proyecto de ley electoral que él mismo había redactado (21). Cada vez que en los gobiernos locales se presentaban proyectos de ley reformistas Sáenz Peña se comunicaba para alentar y felicitar a las autoridades (22). La *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, órgano independiente y no pocas veces crítico del gobierno nacional, comentaba que la adopción por parte de la Provincia de Tucumán de una ley que contemplaba el principio de representación de minorías había obedecido a la presión ejercida por Sáenz Peña (RACP, Nro. 19, 12/4/1912).

En lo que sería su último mensaje al Congreso, el 6 de mayo de 1913, el presidente resumió el tema de las reformas electorales provinciales diciendo que muchas legislaturas ya habían adoptado la ley electoral nacional con voto secreto y obligatorio y con representación de minorías. Ello era un avance notable, agregaba, sin perjuicio de lo cual el poder ejecutivo nacional seguiría manteniendo su celo para evitar corruptelas (Sáenz Peña, 1935 II: 535).

La medida quizá más eficaz que Sáenz Peña utilizó para obligar a los gobernadores reticentes a seguir su política de reforma fue la designación de comisionados federales con el fin de observar las situaciones electorales que ofrecían dudas. El primer comisionado fue designado en marzo de 1911

(19) Diario *La Prensa* del 1/1/1911.

(20) Diario *La Nación* del 15/8/1911.

(21) Fondo Roque Sáenz Peña, *Academia Nacional de la Historia*, Caja Nº 51.

(22) Así ocurrió, por ejemplo, en 1911 y principios de 1912 con Mendoza, San Juan, Córdoba y Buenos Aires. Ver Sáenz Peña 1952: 79, 126, 127 y 130.

para la provincia de Santa Fe y derivó luego en la intervención federal de la que enseguida nos ocuparemos con más detalle. La elección de diputados nacionales de abril de 1912 llevó al Poder Ejecutivo a designar comisionados en otras provincias: San Juan, Santiago del Estero y Jujuy (Sáenz Peña, 1935 II: 143, 144 y 301).

Estos primeros casos no generaron mayor reacción. Los comisionados se preocuparon en mostrar que su actividad no significaba una intromisión en el manejo autónomo de los asuntos provinciales sino una acción del gobierno federal tendiente a obtener información sobre la marcha de elecciones nacionales. Así, el primer comisionado en San Juan, Ramón J. Cárcano, definía su labor de la siguiente forma: “La misión carecía de toda jurisdicción y ejercicio de autoridad (...) estaba circunscripta al estudio del gobierno y prácticas institucionales (...) sin afectar ninguna autonomía” (23). Sin embargo, con el correr del tiempo y la toma de conciencia de los manejos electorales de los gobernadores, la idea de lo que correspondía hacer a un comisionado fue cambiando. El segundo de esos funcionarios designado en San Juan, Rafael Castillo, decía: “No se trataba de ‘decretar intervención’ sino de garantizar derechos políticos e impedir excesos o violaciones posibles de las autoridades locales, en la elección de dos diputados nacionales el 7 de abril” (24).

La actuación del gobierno de Sáenz Peña en materia de comisionados dejó de ser pacíficamente aceptada cuando los comisionados fueron designados para supervisar elecciones locales. Así ocurrió, por ejemplo, para la elección a gobernador de Salta en septiembre de 1912, con el nombramiento de Horacio Rodríguez Larreta. El antirreformismo pidió inmediatamente la interpelación del Ministro del Interior sosteniendo que “los comisionados de esta presidencia (...) no son, en realidad, si no verdaderas intervenciones sin autorización legislativa (...). El Poder Ejecutivo (ha ido) erigiendo por sobre las autonomías de los estados provinciales una especie de patriarcado sin límite ni jurisdicción” (25). El encargado de defender la posición del gobierno fue, como tantas veces, Indalecio Gómez. El ministro, en su presentación ante los diputados, luego de recordar los antecedentes constitucionales de la institución, admitió que correspondía distinguir dos tipos de comisionados: los que concurrían a elecciones nacionales de los que lo hacían a elecciones locales. En el primer caso, el presidente, al enviarlos, actuaba en jurisdicción propia porque la elección nacional era un acto que debía llevar a cabo el Poder Ejecutivo Nacional. En las locales su función se limitaba a controlar la vigencia de las formas republicanas y, en principio, la designación de comisionado procedía cuando, como en el caso de Salta, las fuerzas políticas en competencia la solicitaban. En palabras del Ministro el comisionado “va a saber si hay un punto de la Nación donde la libertad de sufragio no está suficientemente asegurada; va porque la Constitución le impone al poder ejecutivo nacional en la esfera de sus funciones propias, el deber de garantizar el goce y ejercicio de la libertad electoral (...) (Persigue) el propósito de asegurar una vez por todas, de entrar una vez por todas, noble y lealmente, por los caminos de la práctica de nuestras instituciones, por el camino de la libertad electoral” (Gómez, 1953: 368-391) (26).

La designación de comisionados podía ser el paso previo a decretar la intervención federal, que era el último remedio contra la no aceptación provincial a la reforma del régimen. Además de Santa Fe, el gobierno de Sáenz Peña intervino la provincia de Jujuy y defendió el mismo remedio en los casos de Santiago del Estero y La Rioja. En esta provincia, en definitiva, la medida extrema no avanzó por oposición del Senado, oposición que el Presidente, respetuoso de la institucionalidad, respetó, aunque, para evitar violencia envió tropas militares (27). Pero fue la intervención en Santa Fe la que

---

(23) DSCD 1912 I: 359-363.

(24) DSCD 1912 I: 365 y 366.

(25) DSCD 1912 I: 649. Las palabras transcritas son del diputado de Santa Fe Víctor Pesenti. Los representantes de esta Provincia, desde hacía un tiempo, habían mostrado posiciones fuertemente reaccionarias, las que se habían acentuado a partir de la intervención federal.

(26) El debate puede seguirse en DSCD II: 799-803.

(27) DSCD 1912 I: 279-290 y 512; III: 15, 72 y 173.

cobró relieve fundamental por el momento en que se dio y por la importancia que le concedió el gobierno como antecedente para influir en el resto del país.

Sáenz Peña aprovechó el caso de Santa Fe, en donde la intervención, como dijimos, procedió por un conflicto institucional local y sin que el gobierno nacional lo deseara, y le dio el carácter de experiencia piloto: las elecciones locales a realizarse en esa provincia para poner fin a la intervención serían las primeras a realizarse bajo su directa autoridad, aun antes de las de diputados de abril de 1912. El presidente se ocupó del caso personalmente, mantuvo contacto permanente con el interventor designado, Anacleto Gil, y llegado el caso dio directamente instrucciones sobre lo que correspondía hacer. Las primeras medidas adoptadas tuvieron el objetivo de cambiar la situación electoral local. Se dejó sin efecto las leyes provinciales electorales y se las reemplazó por una norma copiada de los proyectos que el Congreso estaba debatiendo. Se desechó el padrón provincial y se comenzó a confeccionar uno nuevo en base a la lista de enrolamiento militar. El presidente mantuvo diálogo con las tres fuerzas políticas que planeaban competir en las próximas elecciones, la Coalición del ex oficialismo, la Liga del Sur de Lisandro de la Torre y la Unión Cívica Radical. En base a todo ello obtuvo que ésta última abandonara su política de abstención lo que fue para Sáenz Peña, y para la reforma, un enorme éxito (Sáenz Peña, 1935 II: 154).

La intervención federal fue larga porque el gobierno no quería dejar librado nada al azar y apostaba fuertemente a que las elecciones locales, finalmente fijadas para fines de marzo de 1912, no tuvieran defectos. El día del comicio Sáenz Peña siguió su desarrollo desde la Casa de Gobierno en Buenos Aires y el interventor lo mantuvo al tanto de lo que ocurría por telegramas frecuentes. Con ello no terminó su participación en el tema. Después de haber felicitado al interventor y a las autoridades militares por haber logrado comicios regulares y con participación de todos, le ordenó a Gil que no pusiera ningún inconveniente a cuanto fiscal partidario quisiera presenciar el escrutinio y hasta dio instrucciones concretas de cómo resolver algunos problemas que surgían en el recuento de votos (Sáenz Peña, 1935 II: 156-170).

## VI. La “prescindencia excepcional”

Pero quizá de todas las acciones desplegadas por Sáenz Peña para transformar los comportamientos políticos la más eficaz fue la llamada “prescindencia”, ya anticipada al hacer la reseña de sus declaraciones y manifiestos a la opinión pública. La idea fue lanzada en el momento mismo de asumir la primera magistratura el 12 de octubre de 1910 y se fue precisando en los tiempos siguientes. Al principio fue una afirmación general de alejamiento de las luchas políticas. “El deber me preceptúa colocarme, dijo Sáenz Peña al asumir su cargo, en un punto elevado de observación, contemplando serena y lealmente el choque saludable de los partidos con sus ideales y sus esperanzas, sus decepciones y sus triunfos, sus pasiones y sus banderas de lucha” (Sáenz Peña, 1935 II: 49).

Poco a poco esa idea general fue dando lugar a dos formas más concretas como ya puede verse en su mensaje del 28 de febrero de 1912, citado antes, cuando se dirigió a los ciudadanos ante la aplicación de las leyes electorales reformistas. Por un lado la forma “corriente” de prescindencia, como obligación de cualquier gobierno que pretenda llamarse democrático de no manipular los actos electorales, forma exigible a todos quienes ocupan cargos de poder y en esa especial circunstancia especialmente a los gobernadores de provincia. En su análisis Sáenz Peña expresamente afirmaba que aceptaba que en las provincias hubiera un partido oficial y otro u otros de oposición pero adelantaba que no aceptaría la intromisión del gobierno local en el acto electoral para beneficiar a sus candidatos. Pero para sí mismo y sus colaboradores inmediatos el presidente, al lado de la “prescindencia corriente”, postulaba, como también dijimos, la necesidad de una “prescindencia excepcional” que implicaba rechazar la idea de un partido oficial nacional con el primer mandatario a su cabeza, como muchos de sus propios partidarios le habían reclamado y que era perfectamente factible pero, en su opinión, absolutamente inconveniente. No es que Sáenz Peña afirmara que quien ocupaba el cargo de presidente debía apartarse de la vida partidaria o renunciar a contar con

partido político que lo apoyara o abstenerse de manifestar sus preferencias políticas. Nada de ello era normal. Sin embargo, en la especial circunstancia en la que se encontraba la democracia argentina y en vista de los antecedentes del sistema político tal cual había venido existiendo, en el cual el Presidente era habitual hacedor de candidaturas políticas triunfantes y quien toleraba, cuando no inducía, la manipulación electoral por los gobiernos de provincia, en esa especial circunstancia, era necesario un comportamiento excepcional. En caso contrario pocos confiarían en sus palabras y en sus actos. Por esa única vez, durante esa presidencia, si se quería erradicar los vicios electorales y lograr la participación de todos, el primer magistrado y sus ministros no tenían que tener partido ni candidatos.

Sáenz Peña se apartó progresivamente de quienes habían formado la Unión Nacional, partido que lo había llevado como candidato, que comenzó a desintegrarse a partir de octubre de 1910. En los debates en el Congreso, cada vez que un legislador afirmaba pertenecer al partido del presidente, el Ministro del Interior se apresuraba a decir que el presidente no tenía partido. Así, en agosto de 1911, ante la afirmación de un diputado de que la Unión Nacional era el partido del gobierno, Gómez contestó: "Ningún partido puede llamarse oficial; y si alguno afecta los aires del partido oficial está cometiendo una simulación" (28).

José Miguel Olmedo, uno de los diputados más capaces del grupo reformista explicó con claridad la situación excepcional a la que había llevado el comportamiento de Sáenz Peña.

"Más o menos, dije, representamos las fuerzas políticas actuales dueñas de las elecciones de la Capital y de las catorce provincias de la República: más o menos tenemos nosotros en nuestras manos todos los resortes políticos que pueden jugar en una lucha electoral de mañana para hacer prevalecer nuestras tendencias o nuestras aspiraciones más o menos legítimas ¿Qué hemos hecho? Nos hemos desprendido generosamente, patrióticamente, de estas fuerzas; y parecería —empleando una figura que es gráfica— no que el pueblo ha venido a tomar la Bastilla y derrumbar sus murallas a cañonazos, sino que dentro de sus bastiones hemos ametrallado las murallas, las hemos derruido, dejando amplia y expedita la entrada a todos los que estaban excluidos de la vida política dirigente, por una u otra razón, dando a las minorías, en todas las provincias y en la Capital, el acceso franco y fácil a la lucha para hacer prevalecer sus opiniones y sus aspiraciones, si ellas tienen el consenso popular (...) (se) ha ido hasta donde he dicho: hasta la abnegación, quizá hasta el suicidio, porque no otra cosa significa la política de entregar la mayoría posible de representaciones de las situaciones provinciales a los adversarios" (29).

Otro diputado reformista, Adolfo Múgica, hablando del presidente, sorprendido, explicaba la prescindencia excepcional con las siguientes palabras: "Se trata de un gobierno (...) un poco raro, un poco extraño, un poco caído de la luna (...) que no hace diputados, que no hace senadores, y que no hace tampoco gobernadores de provincia" (30). La importancia que Sáenz Peña daba a su prescindencia excepcional hizo que mantuviera en secreto cuál iba a ser el sentido de su voto en las elecciones de abril de 1912. En la carta que envió a uno de los candidatos en esa elección, Mariano de Vedia, mostró por qué actuaba de esa forma al señalarle que en otro tiempo el voto del presidente era suficiente para ungir a alguien como diputado, mientras que "hoy representa tan sólo un voto más" (Sáenz Peña, 1935 II: 85).

La prescindencia excepcional fue ratificada cuando se alzaron voces de protesta porque en la Capital Federal habían vuelto a triunfar candidatos de partidos nuevos en las elecciones de 1913 para elegir tres diputados y un senador vacantes. Al dirigirse al Congreso, después, de esas elecciones, Sáenz Peña dijo que el gobierno se mantenía unido y que no había disensos en el gabinete para afirmar a continuación que su política de reforma no iba a cambiar y que mantenía su negativa de organizar un partido oficialista. La creación de tal partido llevaría a la desconfianza, la desconfianza

(28) DSCD 1911 II: 205.

(29) DSCD 1911 III: 602-603.

(30) DSCD 1911 III: 273.



a la abstención y la abstención al fracaso del proyecto de establecer elecciones democráticas (Sáenz Peña 1952: 120/123).

## VII. Las elecciones de 1912 a 1916: una evolución ascendente

El análisis de las elecciones, tanto locales como nacionales, llevadas a cabo desde 1912 a 1916 muestra el acierto de la estrategia diseñada por el presidente Roque Sáenz Peña. La aprobación por el Congreso de los proyectos de leyes del Poder Ejecutivo tuvo su impacto pero fue insuficiente para llevar corrección electoral a todo el país. Fue necesaria la realización constante y continua de los otros tipos de actos descriptos más arriba, tanto por el gobierno de Sáenz Peña como el de su sucesor Victorino de la Plaza (Scherlis y López 2005: 377-386)(31), para que, poco a poco, cada vez más actos electorales cumplieran con los requisitos de ser libres y justos. El breve resumen que sigue pretende mostrar, aunque sea en forma superficial, tal circunstancia.

El primer paso importante, como se anticipó, fue lo ocurrido con la elección local en Santa Fe, bajo intervención federal, y con la elección para diputados nacionales celebradas, con diferencia de una semana, en marzo y abril de 1912. La primera se desarrolló con toda normalidad. Como señaló el diario *La Prensa* “los comicios funcionaron con perfecta regularidad (...). Todas las sospechas se desvanecieron ante el cumplimiento de las promesas reiteradas de justicia política (...) los partidos contendientes acataron el veredicto de las urnas” (32). La elección nacional mostró un panorama más complejo. Hubo claramente corrección electoral en los distritos donde el gobierno nacional ejerció un control directo, como la Capital Federal, la todavía intervenida Santa Fe y San Juan, controlada por un comisionado. También se reconoció en forma unánime que Mendoza había logrado la celebración de comicios correctos. En otros distritos hubo competencia, aunque subsistían vicios, en forma aislada o más generales, como en Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis y Santiago del Estero. Por último, en cuatro provincias todavía se daba el hecho de que sólo el oficialismo local había concurrido a las urnas: Buenos Aires, Catamarca, Salta y Tucumán (Scherlis y López 2005: 334-349). El diario *La Prensa*, al analizar la composición de la nueva Cámara de diputados después de la elección, a pesar de acusar a Sáenz Peña de ingenuo, terminaba haciendo un balance positivo: “Es enorme la diferencia entre este Congreso con los precedentes. Es la diferencia entre el principio de la muerte y el de la vida (...). Manteniéndose el doctor Sáenz Peña en la posición política en que ha situado a la autoridad que inviste, es tan evidente como la luz que el electoralismo oficial de provincia se desarrollará en lo sucesivo en marcha franca a su ocaso” (33).

En las elecciones locales, para renovar legislaturas o elegir gobernador, el progreso fue más lento. Durante el año 1912 se celebraron ese tipo de comicios en Mendoza, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Salta, Córdoba y Tucumán. Otra vez Mendoza se destacó como el distrito donde la corrección electoral había triunfado sin dificultades. En los demás, aunque hubo competencia, hubo intromisión oficial. Ello volcó al diario *La Prensa* al pesimismo y a sostener que volvía a imponerse “la tendencia a conservar el viejo sistema de hacer elecciones” (34). *La Nación*, en cambio, aunque no ahorra críticas, encontraba avances importantes: en Salta se había observado una lucha electoral reñida, en Córdoba se había celebrado la elección para gobernador más libre de su historia, en Tucumán se habían presentado dos candidaturas prestigiosas (35).

(31) Victorino de la Plaza se mantuvo fiel al compromiso asumido de llevar adelante la reforma hasta sus últimas consecuencias. No podemos extendernos sobre ello en este trabajo por razones de espacio.

(32) Diario *La Prensa* del 1 de abril de 1912.

(33) Diario *La Prensa* del 4 de junio de 1912. El diario *La Nación*, el 1 de enero de 1913, al hacer un balance del año anterior, afirmó: “En varias provincias donde siempre funcionó la máquina oficial, se hicieron elecciones limpias”.

(34) Diario *La Prensa* del 1º de diciembre de 1912.

(35) Diario *La Nación* del 1 y 31 de enero de 1913.

Durante el año 1913 se llevaron a cabo elecciones nacionales en varios distritos para cubrir vacantes en el Congreso. Nuevamente en la Capital Federal y en Mendoza hubo comicios serios. En Salta y en Santiago del Estero hubo competencia pero con denuncias de irregularidades. En cambio en Buenos Aires, Corrientes y Tucumán la oposición no concurrió a la elección. Las elecciones locales llevadas a cabo durante el mismo año mostraron un panorama similar. Hubo competencia en Jujuy, La Rioja, Mendoza, Córdoba y Catamarca. No la hubo en San Luis, Corrientes y Buenos Aires. En este distrito, además el partido reformista sufrió un duro golpe: Marcelino Ugarte fue elegido gobernador por segunda vez. La prensa diaria no ahorra críticas a la falta de progresos en algunas provincias. Sin embargo, comenzaban a aceptar que la tendencia triunfante era la reformista. El diario *La Nación* observaba que “se advierte en casi todas las provincias la presencia de dos o más agrupaciones concurriendo a los comicios (...) el predominio de cualquiera de ellas es una incógnita, contrastando con el pasado, en que de antemano era conocido el triunfo de la lista oficial” (36). *La Prensa*, por su parte, aceptaba que en el futuro habría lucha electoral en todas las provincias (37).

Las elecciones nacionales de 1914 mostraron la certeza de esos anuncios. Aun cuando no hubo competencia en cuatro distritos (Catamarca, La Rioja, Salta y Santiago del Estero), en todos los demás las elecciones fueron disputadas con triunfos opositores en algunos casos. De ahí en más, las elecciones locales que se celebraron hasta la presidencial de 1916 mostraron competencia en casi todos los casos, con triunfos opositores en elecciones para gobernador. El clima estaba preparado para la elección del 2 de abril de 1916 en la cual debía elegirse nuevo presidente de la Nación. Por primera vez, en todas y cada una de las provincias existió verdadera competencia. Hubo irregularidades en algunos casos pero en líneas generales fue una elección sin incidentes. *La Revista Argentina de Ciencias Políticas* afirmó que fue una elección “libre y pacífica en toda la República” y el diario *La Prensa* reconoció que constituía un “progreso verdaderamente notable sobre las costumbres argentinas” y que su celebración significaba “la victoria de la civilización argentina” (38).

### VIII. Conclusión: una transición completa hacia la democracia

Creemos que de lo dicho en apartados anteriores surge que la estrategia puesta en marcha en 1910 fue exitosa. Cada una de las acciones planteadas como necesarias se cumplió en los tiempos previstos. Ello permitió que desde las primeras elecciones bajo Sáenz Peña, celebradas a comienzos de 1912, rigieran nuevas reglas, cuidadosamente pensadas para hacer extremadamente difícil la manipulación por las autoridades. Si bien en los comicios locales hubo más dificultades, también estos evolucionaron para convertirse en elecciones con competencia y resultado incierto. El prestigio del presidente unido a sus declaraciones y su comportamiento excepcional de no prestar apoyo a ninguna facción o candidato generaron una situación de confianza que fue haciendo imposible la actitud de abstención y de amenaza revolucionaria que había seguido hasta entonces el radicalismo. En este sentido lo hecho por Sáenz Peña produjo resultados admirables tales como que los radicales de Santa Fe, después de las elecciones del 31 de marzo, vivaran públicamente su nombre. También cabe observar que parte del éxito obedeció a que Sáenz Peña pudo comprometer con su programa de regeneración política a un conjunto de hombres que colaboraron con él o que lo continuaron cuando él ya no estuvo en condiciones de gobernar, como fue el caso ya citado de De la Plaza. En definitiva, sin destruir la autonomía provincial, respetando la independencia del Congreso, usando de todos los mecanismos institucionales posibles, sin crear una situación de confusión, llevó a diputados y senadores a aprobar sus proyectos, a los gobernadores a cambiar su comportamiento, por convicción o forzados, y a la oposición más intransigente a confiar en él y a participar.

---

(36) Diario *La Nación* del 21 de marzo de 1914.

(37) Diario *La Prensa* del 9 de marzo de 1914.

(38) *Revista Argentina de Ciencias Políticas* Nro. 68, mayo de 1916. Diario *La Prensa* del 3 y 4 de abril de 1916.

Probablemente Sáenz Peña pecaba por excesivamente optimista. Confiaba, y lo decía, que el pueblo, que no había participado de las elecciones desde décadas atrás, se convertiría en un conjunto de ciudadanos que ejercerían con responsabilidad su derecho a elegir. Confiaba, también, que se formarían partidos modernos, “orgánicos y doctrinarios”, como le gustaba decir, o sea permanentes, con dirigentes y con programas. En todo caso, que ello ocurriera o no, iba más allá de su tarea de permitir en la Argentina la celebración de elecciones a la que concurrían los contendientes en igualdad de condiciones y en la que los votantes expresaban su voluntad libremente. La tarea fue cumplida. A lo largo de los años de su Presidencia y de su sucesor los comicios se fueron haciendo cada vez más en forma regular. Quienes resultaron elegidos en ellos, cualquiera fuera su procedencia, asumieron sus cargos y los ejercieron. La culminación del proceso, como dijimos al comienzo, fue la elección presidencial del 2 de abril de 1916 y la asunción de la primera magistratura por quien resultó elegido en ella. La Argentina, sin sobresaltos, había alcanzado así la plenitud de su vida democrática.

### IX. Bibliografía

- CASTRO, Martín O. (2012). *El ocaso de la república oligárquica. Poder, política y reforma electoral. 1898-1912*. Buenos Aires: Edhasa.
- GÓMEZ, Indalecio (1953). *Los discursos*. Buenos Aires: Ed. Guillermo Kraft.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991). “Democracy’s Third Wave”, en: *Journal of Democracy* 2, Nro. 2. Reimpresión en Robert A. Dahl, Ian Shapiro y José Antonio Cheibub, *The Democracy Sourcebook*. Cambridge (Ma): The MIT Press, 2003.
- LINZ, Juan José (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- LÓPEZ, Mario Justo (2001). *Entre la hegemonía y el pluralismo. Evolución del sistema de partidos políticos argentinos*. Buenos Aires: Ed. Lumière.
- (2005a). “Antecedentes de la reforma electoral. 1893-1910”, en: Mario Justo López (comp.), *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*. Buenos Aires: Ed. Lumière, pp. 183-216.
- (2005b). “La elección de Roque Sáenz Peña y la estrategia para la reforma electoral”, en: Mario Justo López (comp.), *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*, Buenos Aires: Ed. Lumière, pp. 217-252.
- (2005c). “La nueva ley electoral”, en: Mario Justo López (comp.), *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*, Buenos Aires: Ed. Lumière, pp. 253-316.
- MORLINO, Leonardo (1989). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales.
- SÁENZ PEÑA, Roque (1935). *Escritos y discursos compilados por el doctor Ricardo Olivera*. Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser.
- (1952). *La reforma electoral y temas de política internacional americana*. Buenos Aires: Ed. Raigal.
- SCIARROTTA, Fernando J. (2005). “Las presidencias de Manuel Quintana y de José Figueroa Alcorta. De la prescindencia a la desarticulación del aparato roquista”, en: Mario Justo López (Comp.), *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*. Buenos Aires: Ed. Lumière, pp. 144-188.

SCHERLIS, Gerardo y LÓPEZ, Mario Justo (2005). "La aplicación de la reforma. 1912-1916", en: Mario Justo López (comp.), cit., pp. 317-394.

SEGOVIA, Juan Fernando (1995). "La reforma electoral de 1873. Problemas, programas, actitudes e ideologías", en: *Revista de Historia del Derecho*, Nro. 23. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del derecho.

#### **Fuentes consultadas**

DSCD. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*.

DSCS. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*.

Diario *La Prensa*, Buenos Aires.

Diario *La Nación*, Buenos Aires.

*RACP Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Buenos Aires.

Fondo Roque Sáenz Peña, *Archivo de la Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires.

Fecha de recepción: 01-05-2016

Fecha de aceptación: 19-08-2016