



Los conservadores bonaerenses y la reforma de la ley electoral provincial, 1912-1913

Pablo Fernández Irusta (UNQ)

Con la promulgación de la Ley Sáenz Peña en 1912, la Argentina inició el tránsito de un régimen oligárquico hacia una democracia de masas. Como es sabido, la ley tenía como pilares fundamentales el sufragio secreto y obligatorio, y la utilización del padrón militar como registro electoral. Estas medidas se complementaban con otras garantías legales dirigidas a erradicar el fraude electoral, la venalidad y las prácticas coercitivas. Sin embargo, la nueva ley electoral solo tenía jurisdicción en las elecciones de presidente y vicepresidente, y de diputados nacionales. En consecuencia, para tener éxito, el proceso de democratización requería la reforma de las normas provinciales, a fin de establecer una relativa igualdad jurídica en los distintos órdenes políticos de la Nación.

En junio de 1913, la provincia de Buenos Aires adecuó sus normas a lo dispuesto en el nivel nacional, con la aprobación de una nueva ley electoral provincial. La principal innovación de esa ley fue la introducción del voto secreto y obligatorio en el territorio bonaerense. No obstante, en otros aspectos importantes, la ley provincial se apartó de la Ley Sáenz Peña. Para los sectores opositores, al menos en dos puntos esta divergencia de la ley provincial evidenciaba la intención del Partido Conservador gobernante de perpetuarse en el poder utilizando mecanismos fraudulentos. En primer lugar, la adopción del padrón provincial como registro electoral; el cual, al ser confeccionado por los concejos deliberantes, ofrecía menos garantías contra el fraude que el padrón nacional. En segundo lugar, la aprobación de los 21 años como edad mínima para el ejercicio del voto, en lugar de los 18 años estipulados por la Ley Sáenz Peña; una medida que, para algunos observadores, apuntaba a excluir de los comicios a una franja de votantes considerados menos políticamente manipulables.

Algunos contemporáneos consideraron esta ley como una pieza más de un engranaje articulado desde la gobernación para mantener a la provincia bajo el dominio de las pautas políticas tradicionales. Y, asimismo, algunos investigadores reprodujeron esa visión mecanicista. No obstante, trabajos recientes han destacado la existencia dentro del Partido Conservador de un entramado de relaciones más complejo. De hecho, han demostrado que, durante el proceso de reforma electoral, se desataron importantes tensiones internas, e incluso se formularon proyectos políticos antagónicos.¹ Este trabajo se inscribe dentro de esta línea de investigación. Su objetivo es analizar los debates suscitados dentro del Partido Conservador con motivo de la reforma electoral. Para ello, parte de una perspectiva de análisis inversa a la

¹ María Dolores Béjar, “Los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno”, en *Estudios Sociales*, Nº 22-23, Santa Fe, 2002; Julio César Melón Pirro, “La ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la Provincia de Buenos Aires”, en Fernando Devoto y Marcela Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos, 1994; María Inés Tato, “Variaciones reformistas: los conservadores bonaerenses ante el desafío de la democratización, 1912-1919”, en *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Nº 63, México, 2005.

utilizada en ocasiones. En vez de captar las divisiones existentes entre los conservadores a partir del análisis de los debates legislativos, se propone analizar dichos debates atendiendo a los clivajes existentes tanto en el Partido Conservador como en el sistema político bonaerense. En este sentido, la hipótesis central del trabajo sostiene que, tras los posicionamientos delineados en la coyuntura de los debates legislativos, subyacía una gama más variada de visiones sobre la reforma electoral.

El trabajo se organiza en tres partes. En la primera, se analizan los antecedentes inmediatos de la reforma electoral de 1913. En la segunda parte, se estudian los proyectos presentados a comienzos de 1912. Y en la tercera, se indaga el proceso mismo de aprobación de la nueva ley electoral provincial. Por último, en las conclusiones se retoman los ejes temáticos desarrollados a lo largo del texto.

La Ley ahumada y los antecedentes de la reforma electoral

Como es sabido, el antecedente inmediato de la reforma electoral de 1913 fue la Ley Ahumada, promulgada un año antes. Esta ley, que introducía cambios significativos en el régimen electoral provincial, obedecía a dos importantes motivaciones políticas. Por un lado, constituía una respuesta al “espíritu reformista” del Centenario, con la que el Partido Conservador buscó mejorar su imagen pública frente a las críticas por las prácticas fraudulentas prevalecientes en la provincia. Por otro lado, la ley se inscribía dentro de un conflicto de larga data, que oponía a las autoridades partidarias y el Ejecutivo Provincial, por un lado, y las dirigencias locales, por el otro. En este sentido, la Ley Ahumada integraba ambos objetivos a través de una serie de disposiciones que apuntaban a recortar las atribuciones de los agentes electorales locales –los *caudillos*, blanco principal de la crítica de la opinión pública– y a reforzar la intervención de los poderes centrales en la política comunal. Se ofrecía así un gesto de buena predisposición a los sectores reformistas y, a la vez, se ajustaban los mecanismos de disciplinamiento de las estructuras partidarias.²

En rigor, ya en 1910, el gobernador José Inocencio Arias había dado un paso decisivo en esta política de centralización, al despojar a los concejos deliberantes de la atribución de elegir intendente. Según la nueva disposición, el intendente pasaba a ser electo por el Ejecutivo Provincial a partir de una terna presentada por los concejos deliberantes. Desde este punto de vista, la Ley Ahumada implicaba un nuevo avance sobre otras áreas en las que las dirigencias locales hacían sentir su influencia.³ Cuando menos, tres innovaciones resultaban decisivas. En primer lugar, se buscó independizar el proceso de conformación del registro electoral de la influencia de las autoridades municipales. Para ello se introdujo un criterio de calificación: las listas de las cuales saldrían sorteadas las comisiones de empadronamiento, excluirían a los funcionarios públicos y estarían integradas exclusivamente por los mayores contribuyentes del distrito.⁴ Asimismo, la responsabilidad en la confección de dichas listas se trasladó de los concejos deliberantes a la Dirección de Rentas de la Provincia.⁵ En segundo lugar, se creaba una Junta Electoral que desempeñaba un

² Sobre este tema, véase Jorge Juan Cortabarría, *El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires según la Constitución provincial de 1889 y la ley orgánica de las municipalidades de 1890*, Buenos Aires, Facultad de derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1993.

³ Para un análisis detallado de la Ley Ahumada, véase María Dolores Béjar, op. cit.

⁴ Melón Pirro, op. cit. 111.

⁵ Como señalan distintos autores, el promotor de la Ley consideraba preferible asignar los trabajos de empadronamientos a funcionarios dependientes del Estado provincial.

control decisivo sobre las distintas etapas del proceso electoral, esto es: desde la formación de las comisiones empadronadoras y las juntas de reclamaciones, hasta la elección de las autoridades de las mesas receptoras de votos (de hecho, en cada una de estas funciones, las atribuciones de los concejales quedaron sustancialmente recortadas y sujetas a supervisión). Por último, la Ley Ahumada golpeaba de lleno en otro recurso tradicional de las dirigencias locales: el uso de las tachas para modificar la composición de las boletas de los partidos. Para evitar lo que se consideraron “actos de piratería política”, la nueva ley establecía que debían presentarse por anticipado las listas electorales y las modificaciones que se les hicieran durante el acto electoral no serían tenidas en cuenta.⁶

En este sentido, es claro que, entre 1910 y 1912, el debate en torno a la reforma electoral en la provincia de Buenos Aires estuvo ligado de forma inextricable con las tensiones y los conflictos que, desde hacía décadas, atravesaban el espacio político provincial. Es por ello que, como advierte Melón Pirro, el significado de las disposiciones citadas “no debe ser confundido con una reorientación conservadora por carriles reformistas”.⁷ Pues, siguiendo al mismo autor, la subordinación del caudillo y la reivindicación de la “verdad de sufragio” eran parte de una estrategia de acumulación de poder del oficialismo provincial, que suponía un aumento en el control efectivo sobre el votante. En efecto, si bien la Ley Ahumada acotaba el margen de discrecionalidad de los caudillos locales, seguía otorgando a las comunas la confección del padrón electoral. Y, además, no contemplaba mecanismos –como el sufragio secreto y obligatorio– tendientes a reducir el impacto del fraude y la coerción política. Con todo, la ley aprobada en enero de 1912 no llegó a aplicarse. Su implementación se postergó hasta el momento en que se conformara el padrón electoral bajo las nuevas reglas. Sin embargo, dicho padrón no llegó a conformarse y, en poco tiempo, entraron en debate otras propuestas de reforma que harían caer en el olvido las disposiciones de la Ley Ahumada.

Es que esos nuevos proyectos se insertaron en un marco político muy distinto. Y, en este sentido, las elecciones nacionales de 1912 –las primeras regidas por la Ley Sáenz Peña– desempeñaron un papel decisivo. Por un lado, estos comicios pusieron en evidencia la función política que los agentes electorales locales pasaban desempeñar en las estructuras partidarias dentro del nuevo marco legal: ahora, estos eran los principales responsables de movilizar a los votantes a las urnas –adaptando sus prácticas políticas al contexto democrático–, y asegurar así el eficaz desempeño electoral del oficialismo. Cabe destacar que esta valorización de los agentes electorales era un efecto relativamente previsible de la democratización. Y, de hecho, había sido anticipada por algunos órganos platenses: “El partido –señalaría *El Día*– ha podido mirar con alguna indiferencia á los elementos de valer que actúan ó han actuado en esas localidades, pero ahora les atribuirá su verdadero significado é importancia”.⁸ Desde luego, el fortalecimiento relativo de los agentes locales no dejaría de gravitar en la Legislatura cuando, tras las elecciones, se renovaran las discusiones sobre la reforma de la ley provincial.

⁶ Dado que la ley no fijaba un orden en la composición de la lista de candidatos y que ésta no era cerrada, los agentes electorales podían acordar la modificación de la lista presentada por el partido. En algunos casos, se trataba de “tachar” de la lista a ciertos candidatos e incorporar a otros que no habían sido designados previamente, o cuando menos se buscaba alterar el orden dispuesto en la lista oficial (borratinas); en otras ocasiones, directamente se conformaba una nueva lista de candidatos (listas especiales). Desde luego, todas estas prácticas suponían actos de desobediencia que las autoridades partidarias procuraban evitar.

⁷ Julio César Melón Pirro, op. cit., pág. 113.

⁸ *El Día*, 9/2/12.

Por otro lado, los comicios de 1912 operaron como un catalizador de las tensiones que abrigaba en su seno el Partido Conservador. Como es sabido, a un mes de las elecciones, el Partido Conservador se había desdoblado dando lugar a la lista de la Unión Nación. El objetivo era acaparar la mayoría y la minoría dispuestas por el sistema de lista incompleta. Sin embargo, por presiones desde la presidencia, el gobernador Arias abandonó dicha estrategia y, poco antes de la jornada electoral, envió una circular a todos comités de distritos en la que les sugería que votaran únicamente por la lista oficial del Partido Conservador. Esta acción fue entendida como una traición por los miembros de la Unión Nacional, que rompieron sus vinculaciones con el gobernador y, en los meses siguientes, se mantuvieron virtualmente escindidos del Partido Conservador. Por añadidura, Marcelino Ugarte aprovechó esta coyuntura para emprender su retorno a la arena política provincial, sumando su apoyo al grupo escindido.⁹ Esto, desde luego, acentuó aún más el conflicto partidario.

Ahora bien, esta fractura interna no era el único factor de disgregación organizativa. Las elecciones también habían revelado un alto índice de indisciplina partidaria: no solo habían proliferado las “listas especiales”, sino que se había hecho un uso intensivo de las borratinas; especialmente, en el caso del Partido Conservador.¹⁰ Esto indicaba una clara insubordinación de los dirigentes locales frente a la cúpula partidaria. Y, de hecho, muchos caudillos se mantendrían equidistantes entre las dos fracciones conservadoras surgidas tras los comicios. Además, el efecto de las borratinas había introducido otras tensiones: la tachas habían beneficiado especialmente a Juan José Atencio, dirigente “provincialista” de La Plata, y éste no parecía estar dispuesto a dilapidar ese capital electoral obtenido en elecciones “limpias”.¹¹ En consecuencia, también Atencio se distanció de las autoridades formales del partido y alentó una nueva distribución de los cargos directivos.

Los primeros proyectos de reforma de la ley provincial

Fue en este contexto de fragmentación del partido gobernante que, en mayo de 1912, el gobernador Arias presentó en la Legislatura un nuevo proyecto de reforma de la ley electoral. En realidad, como señaló Melón Pirro, esta reforma suponía una ampliación de la ley vigente, cuya principal innovación consistía en establecer, como requisito para el voto, la inscripción en el padrón militar y la exhibición de la libreta de enrolamiento. Ciertamente, Arias no se destacó por su fervor reformista: no solo los otros dos pilares de la ley nacional —el voto secreto y obligatorio— no eran contemplados, sino que la inscripción de los ciudadanos recaía bajo la tutela de las autoridades municipales, en particular, los intendentes. El proyecto, no obstante, fue visto como un intento del gobierno bonaerense por alinearse con la política reformista impulsada desde la Nación. Así, por ejemplo, una “disposición transitoria” que estipulaba el uso del padrón nacional en el caso de realizarse comicios locales en municipalidades en estado de acefalía, fue bien recibida entre los medios reformistas,

⁹ En rigor, ya antes de los comicios, la prensa platense reproducía rumores que señalaban que Ugarte mantenía contactos con algunos miembros de la Unión Nacional.

¹⁰ Béjar, op. cit., pág. 121.

¹¹ Sobre las raíces históricas del “provincialismo” bonaerense, véase Tulio Halperín Donghi, “El populismo de Manuel Fresco a la luz de su impacto electoral”, en Darío Cantón y Jorge R. Jorrot, *La investigación social hoy. A cuarenta años de la recreación del Instituto de Sociología*, Buenos Aires, Instituto de investigaciones Gino Germani (UBA), 1997, págs. 98-99.

que consideraban el padrón provincial como uno de los mecanismos tradicionales del fraude.¹²

Junto con la iniciativa del gobernador, se presentaron simultáneamente otros dos proyectos en la Legislatura. Uno perteneciente al diputado Sarrat y el otro al diputado Ballesteros. Al igual que en el caso anterior, estas propuestas no pueden desligarse del contexto de crisis que atravesaban los conservadores bonaerenses y, en este sentido, ambos proyectos pueden ser interpretados a partir de las tensiones desatadas dentro de la estructura partidaria. Desde luego, al tratarse de miembros de la misma fuerza gobernante, los dos proyectos coincidían en la intención de orientar la reforma de la ley electoral en el sentido más favorable para la preservación de la hegemonía oficialista. Sin embargo, al tratarse de miembros del partido ubicados de forma muy disímil en la estructura organizativa, ambos proyectos reflejaban también intereses partidarios más específicos. Estas diferencias fueron particularmente evidentes con respecto a los tres puntos centrales de la reforma electoral: 1) la confección del registro electoral, 2) el voto secreto, 3) el voto obligatorio.

El proyecto de Sarrat

El proyecto de Rodolfo P. Sarrat no contemplaba la implementación del padrón militar, basándose en el hecho de que la Constitución provincial asignaba a las municipalidades la tarea de confeccionar el registro electoral. En rigor, en este punto coincidirían todos los participantes en los debates: la adopción directa del padrón militar no era posible si no se modificaba previamente la Constitución de la provincia. Así, pues, al amparo de este impedimento jurídico, su proyecto contenía un “reaseguro institucional” frente al proceso de democratización que sería común a la mayoría de las iniciativas presentadas: el control por parte de las fuerzas políticas comunales de las tareas de empadronamiento. El mecanismo dispuesto a tal fin era semejante al ya existente. Cada cuatro años, los concejos deliberantes conformarían un listado de los ciudadanos pertenecientes al municipio. De ese listado, se elegirían por sorteo a los miembros de las comisiones empadronadoras que recorrerían los cuarteles de la comuna para realizar las tareas inscripción y de actualización del padrón existente. Además, el padrón se reabría todos los años, a fin de anotar a aquellos que reuniesen los requisitos exigidos. Una vez confeccionado el padrón, se estipulaba un plazo durante el cual los vecinos podían presentar reclamaciones por inclusiones u omisiones indebidas. Esta última cláusula, si bien introducía un instrumento de control por parte de la ciudadanía, resultaba de dudosa eficacia mientras todas las tareas de elaboración del padrón permanecían en manos de las municipalidades.

Como se indicó, estas disposiciones se inscribían dentro de las prácticas tradicionales en la provincia; y, de hecho, la ley finalmente aprobada establecería un mecanismo de empadronamiento casi idéntico. El proyecto de Sarrat procuraba garantizar la legalidad de padrón provincial por dos mecanismos. En primer lugar, incorporaba el uso del registro militar como control de las tareas de empadronamiento. En efecto, la libreta de enrolamiento constituía uno de los requisitos para ser empadronado. Además, una vez confeccionados los padrones, una Junta Electoral (compuesta por magistrados) se encargaba de corregir el padrón provincial teniendo como base el registro militar, así como de incorporar de oficio a quienes solo figurasen en el último.¹³ El segundo medio para garantizar la validez del padrón provincial era la calificación de los agentes empadronadores: lista de la cual estos resultarían elegidos

¹² Melón Pirro, op. cit. 115.

¹³ La Junta Electoral se conformaría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y los presidentes de las Cámaras de Apelación de la capital provincial, bajo la presidencia del primero.

debería integrarla “todos los contribuyentes y ciudadanos que ejerzan profesiones liberales de cada cuartel o subdivisión de cuartel, que tengan en él su domicilio real, que sepan leer y escribir corrientemente y que hayan cumplido veintidós años de edad, con excepción de los empleados que, por razones de sus cargos y disposiciones de esta ley, tengan funciones que desempeñar en los actos preparatorios para la formación del padrón”.¹⁴ Este punto –que, como el anterior, mantenía la orientación de la Ley Ahumada– ocupaba un lugar central en su proyecto. De hecho, Sarrat introducía una serie de cláusulas que buscaban asegurar el cumplimiento de esa calificación.¹⁵ Y, además, especificaba el derecho de los partidos a fiscalizar el acto de sorteo de las comisiones.¹⁶

Es que, en realidad, Sarrat no acordaba con la reforma electoral impulsada desde la presidencia, basada en el sufragio universal, secreto y obligatorio, y –como muchos contemporáneos– se inclinaba hacia un sistema fundado en el sufragio calificado espontáneo. De hecho, su proyecto no incluía la obligatoriedad del voto (aunque, posteriormente, apoyaría la medida) y, si bien establecía el voto secreto, el propio autor se encargaría de fijar su posición al respecto:

Yo concebía el voto secreto como un corolario, por decirlo así, del sufragio calificado, pero que no lo concebía de ninguna manera como sistema propio para el ejercicio del sufragio universal, implantado entre nosotros, y el cual no será posible modificar, seguramente, por mucho tiempo. (...) No se explica que (...) un inepto, que un semi-inconsciente necesite sentirse libre de toda presión extraña en una pieza, en un cuarto que le da la independencia necesaria para manifestar una opinión que no puede tener, que no puede formar. Se concibe, en cambio, que si el sufragio fuese calificado, si sólo intervinieran en la función del gobierno los ciudadanos que, por sus condiciones intelectuales, tienen la capacidad necesaria para producirse con entera responsabilidad, se garantice su independencia, librándolos de toda presión que pudiera ejercerse sobre su conciencia.¹⁷

Ahora bien, Sarrat no asumía esta posición como un observador ajeno a la situación política provincial. Y, pese a ciertas similitudes con la Ley Ahumada, su proyecto se inspiraba en una visión muy distinta de la reforma electoral. En realidad, su opción por el voto calificado reflejaba algunas ideas comúnmente aceptadas entre los círculos políticos platenses dentro de los cuales él desarrollaba su carrera política. En este sentido, la posición de Sarrat reproducía en parte las contradicciones en las que incurrieron quienes buscaban hacer de la capital provincial la base principal de su acción política.¹⁸ Al igual que ellos, Sarrat oscilaría entre dos posiciones. Por un lado, contra los arrestos de autonomía de las dirigencias locales –los caudillos–, apoyaba medidas tendientes a recortar sus atribuciones, ya que la excesiva independencia de los agentes electorales era vista como un obstáculo para lograr una dirección partidaria centrada en la ciudad de La Plata. Por otro lado, contra la hegemonía ejercida por las elites de la Capital Federal,¹⁹ el diputado apoyaba a las dirigencias

¹⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (DSCDP)*, 1912, pág. 83.

¹⁵ *DSCDP*, 1912, págs. 83-.84.

¹⁶ *DSCDP*, 1912, pág. 85.

¹⁷ *DSCDP*, 1913, pág. 974. No es extraño que Sarrat no pusiera empeño en defender su iniciativa durante los debates legislativos, y optara en cambio por promover la línea fijada desde la gobernación. Su visión de la reforma no sólo contravenía la línea impulsada por la presidencia, sino que contaba con limitadas adhesiones en las estructuras del Partido Conservador. Pues, más allá los miembros de la cúpula dirigente, el grueso de la dirigencia media se hallaba vinculada a la política comunal, cuyo carácter eminentemente plebeyo no condecía con los requisitos de calificación fijados en el proyecto.

¹⁸ Por ejemplo, el caso del Partido Provincialista creado en 1913 por Juan José Atencio.

¹⁹ Sobre este punto, véase Halperín Donghi, op. cit.

locales cuyo capital electoral les aseguraba cierta autonomía frente a las imposiciones de la gobernación. Es que, llegado el caso, dichas dirigencias podían inclinarse por una dirección política radicada en La Plata, en lugar de seguir a dirigentes asentados en la metrópoli.

Por este motivo, en los fundamentos de su proyecto, Sarrat puso especial empeño en diferenciar su posición de la del senador José M. Ahumada. En primer lugar, para Sarrat, los requisitos de calificación para las tareas de empadronamiento no tenían como único objetivo recortar el margen de discrecionalidad de los caudillos electorales, sino también romper los mecanismos de subordinación de la política comunal a los dictámenes del gobernador: "No he creído prudente confiar esta tarea á los intendentes municipales, con mayor razón todavía si se recuerda que tales funcionarios están hoy en una relación de dependencia absoluta del Poder Ejecutivo".²⁰ En segundo término, Sarrat no dudó en reivindicar el uso de las "borratinas" –incluso en términos análogos a los utilizados por los provincialistas platenses–. De hecho, las consideró una práctica democrática por la cual los ciudadanos podían contrarrestar la manipulación que las cúpulas de los partidos ejercían en la asignación de candidaturas:

No es posible llegar a semejantes extremos, bajo el pretexto de fortalecer la acción de los partidos políticos, haciendo imposible la "piratería electoral", en un país en que á menudo los tales partidos no son sino agrupaciones inorgánicas de hombres vinculados por un interés común, excluyente y mezquino que obran subordinados á uno solo, aunque no sea el más apto ni el más capaz; que tales anomalías, al parecer inexplicables, son sin embargo posibles y reales en un medio en que todavía se resuelven los problemas políticos bajo el imperio indefinido de la casualidad y de la circunstancia ocasional, que hacen imposible la coexistencia de todo programa y de todo principio institucional y orgánico. Y frente a tales partidos, yo conozco "piratas" muy dignos que cuentan con el auspicio y el apoyo del cuerpo electoral.²¹

En suma, en tanto miembro de la fuerza hegemónica provincial, Sarrat no dejaba de incluir en su proyecto ciertos mecanismos –como la municipalidad empadronadora– que fijaban garantías para la continuidad de los conservadores en el poder. Sin embargo, algunas ideas propias de los círculos políticos platenses daban una coherencia específica a sus posiciones en materia electoral. En este sentido, al igual que algunos dirigentes platenses, Sarrat deseaba terminar con los mecanismos personalistas y clientelares de la política provincial, a través de una reforma que acotara el electorado a los calificados por la riqueza o la educación. Sin duda, su visión no era democrática: se interesaba más en construir una ciudadanía independiente que en ampliar cuantitativamente el número de votantes. Pero esa posición no constituía solo una opción ideológica: en dicha reforma electoral, Sarrat encontraba también la clave para una modernización de las organizaciones políticas de la provincia, que diera a los dirigentes platenses una posición directiva.

El proyecto de Ballesteros

El diputado Florencio Ballesteros tenía un perfil distinto al de Sarrat. Mientras éste, como se indicó, se hallaba vinculado a los círculos políticos y sociales de La Plata, Ballesteros tenía su principal base política en Mercedes, municipio del cual fue intendente en repetidas oportunidades. No es sorprendente, pues, que durante el debate de la Ley Ahumada, Ballesteros hubiese defendido las atribuciones políticas de

²⁰ *DSCDP*, 1912, pág.101.

²¹ *DSCDP*, 1912, pág. 100.

las comunas. En rigor, Ballesteros reunía muchos de los rasgos que los sectores reformistas de la época atribuían a la figura del caudillo bonaerense. En primer lugar, disponía de un notable caudal electoral, que respondía principalmente a su ascendiente personal (“prestigio”) y a sus prácticas particularistas (clientelismo, redes sociales, etc). También, como otros caudillos, Ballesteros había mostrado un cierto pragmatismo en sus lealtades políticas: habiéndose iniciado en las filas del radicalismo, en 1902 se sumó a los Partidos Unidos de Ugarte y, posteriormente, al Partido Conservador.²² De este modo, logró preservar un capital electoral local que la adhesión al abstencionismo radical hubiese puesto en peligro. Por último, dicho capital político le permitió ingresar a la Legislatura. En consecuencia, como tantos otros caudillos bonaerenses, Ballesteros también desempeñaría de forma simultánea los cargos de intendente y legislador.

En este sentido, si se atiende al hecho de que las disposiciones de la Ley Sáenz Peña apuntaban, en parte, a reducir la gravitación política del tipo de agente electoral que representaba Ballesteros,²³ no deja de resultar llamativo el grado de adhesión que éste manifestó a la política reformista impulsada por la presidencia. De hecho, de los tres proyectos de reforma presentados tras las elecciones nacionales de 1912, el del caudillo de Mercedes era el de mayor semejanza con la ley nacional. Así, por ejemplo, con relación al registro electoral, su proyecto no solo omitía el tipo de requisitos introducidos por Sarrat para poder desempeñar las tareas de empadronamiento. Sino que, a diferencia de éste, su propuesta ponía mayor énfasis en el intento de adaptar el uso del padrón militar al marco jurídico provincial.²⁴ Desde luego, coincidiendo con el resto de sus pares conservadores, Ballesteros no modificaba el papel central desempeñado por las municipalidades en la tarea de empadronamiento. Antes bien, reforzaba esa función al estipular que las juntas de reclamaciones se encargaran, entre otras tareas, de la inscripción de oficio de todos los que figurasen en el padrón militar (a diferencia del proyecto de Sarrat que remitía dicha tarea a la Junta Electoral, esto es, fuera de la órbita comunal):²⁵

Estas (las municipalidades) designarán las comisiones empadronadoras con arreglo á la constitución, pero este proyecto les impone reglas de procedimiento que dan por resultado que al levantarse el censo á domicilio se anoten en él solamente á los ciudadanos que están empadronados en el registro militar. En el período de reclamaciones, las juntas encargadas de atenderlas deben incluir sin necesidad de requerimiento de parte á todos los ciudadanos enrolados que no hubieran sido empadronados por las comisiones.²⁶

En cuanto a tipo de sufragio, a diferencia de los proyectos de Arias y de Sarrat, el de Ballesteros incorporaba el voto secreto y obligatorio. Más aún, Ballesteros sería uno de los principales promotores de esta modalidad durante los debates legislativos. Para justificar esta alternativa, en la fundamentación del proyecto se remitió a la

²² Más aún, al parecer, hacia 1916 Ballesteros mantuvo contactos con el Partido Demócrata Progresista.

²³ Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1994 (cuarta edición), Cap. VIII.

²⁴ “Debe adoptarse el padrón militar, salvando los obstáculos que opone la constitución para hacerlo lisa y llanamente”, 1912, pág. 114.

²⁵ De hecho, la Junta Electoral estipulada en el proyecto de Ballesteros tenía dos diferencias fundamentales respecto de la incluida en el proyecto de Sarrat. En primer lugar, sus funciones se limitaban al escrutinio (como finalmente establecería la ley electoral promulgada en 1913). En segundo lugar, dicha junta no estaba integrada por magistrados, sino por el presidente de la Cámara de Senadores, el presidente de la Cámara de Diputados, y el presidente del Tribunal de Cuentas. En consecuencia, el proyecto de Ballesteros creaba una Junta Electoral que no solo tenía atribuciones relativamente limitadas, sino que estaba subordinada al poder legislativo provincial.

²⁶ *DSCDP*, 1912, pág. 101.

experiencia nacional, considerándola un “éxito unánimemente reconocido y aplaudido”. Y, meses después, defendió la obligatoriedad del voto sosteniendo:

Estoy convencido de que es necesario que satisfagamos a la opinión pública, que exige como una necesidad impostergable la adopción del voto obligatorio; y creo que si hacemos una reforma electoral en el sentido de satisfacer el anhelo popular, la debemos hacer completa y sin restricciones.²⁷

Sobre este punto, cabe hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, Ballesteros no fue el único dirigente local que no ponía reparos al voto secreto y obligatorio. De hecho, hay indicios de que otros caudillos, confiados en la solidez de sus lealtades electorales, consideraron que la implementación del cuarto oscuro y la extensión del electorado no amenazaban sus posiciones, y que incluso podían procurarles ciertos beneficios políticos. Al menos, para el propio Ballesteros, la introducción de las nuevas leyes en la esfera nacional distó de tener un saldo negativo. En 1912, Ballesteros no tuvo inconvenientes en imponerse en las elecciones a diputados nacionales; en 1914, si bien fue derrotado por la UCR, su caudal electoral no sufrió una merma sustancial; y en las elecciones 1916, se impuso ampliamente al radicalismo, haciendo de Mercedes uno de los principales bastiones del Partido Conservador en la sección 1.

En segundo lugar, tampoco fue el único dirigente local que defendió el voto secreto y obligatorio en la Legislatura. El diputado Lorenzo A. Barros también aunaría la reivindicación de los caudillos locales con la defensa de esa modalidad de sufragio. En efecto, casi al mismo tiempo que Ballesteros introducía en la Cámara su proyecto de reforma, Barros presentaba otro que proponía la abolición de la norma promulgada en 1910, que ponía la elección de las autoridades comunales bajo la órbita del Ejecutivo provincial. El tono utilizado para justificar la iniciativa daba cuenta de su voluntad de reivindicar a los agentes electorales del partido:

Este proyecto que tengo la satisfacción de presentar á la Honorable Cámara encarna una idea de reparación y de justicia. De reparación para la Constitución, violada en sus disposiciones más fundamentales; y de justicia, para los municipios de la provincia, que no necesitaron jamás la tutela del Poder Ejecutivo para desenvolverse correctamente y cumplir con la misión que la ley fundamental les confiara. No hay institución más vilipendiada que las municipalidades de nuestra provincia, y no hay tampoco quien menos lo merezca.²⁸

En el marco de los debates legislativos, Barros se presentaría como un “partidario decidido del voto obligatorio”,²⁹ y se sumaría al bloque que defendió esa disposición en la Legislatura. En algunos puntos, la posición de Barros sería aún más proclive que la de Ballesteros a favorecer la ampliación de la masa de electores. Así, por ejemplo, en el marco del debate de las leyes, se opuso a la elevación de la edad mínima para poder ejercer el sufragio, de 18 a 21 años, considerándolo “una cuestión grave y trascendental porque el cambio de edad importaba quebrantar una práctica y substraer al derecho de sufragio a muchos ciudadanos”. Y, de igual modo, se pronunció a favor de la descentralización de los comicios, ya que veía en esta medida un instrumento para promover la participación electoral. En esta última propuesta, Barros soslayaba empero las posibilidades que así se abrían para ejercer el control sobre los votantes, tal como se lo haría notar el diputado Tomás Jofré:

²⁷ *DSCDP*, 1913, pág. 145.

²⁸ *DSCDP*, 1912, pág. 115.

²⁹ *DSCDP*, 1913, pág. 149.

Es sabido que para todos los partidos y principalmente para los partidos de la oposición que van a venir a ejercitar el derecho del sufragio con plena libertad, amparados por esta ley que va a sancionar la honorable Cámara, tienen su principal garantía en el contralor que pueden ejercer sobre las mesas receptoras de votos, sobre el elector, sobre las autoridades, sobre todos los que intervienen en las operaciones del comicio, y ese contralor es mucho más fácil en las ciudades y en los centros de población que en la campaña, que en los pequeños núcleos aislados de nuestro vasto territorio rural.³⁰

En suma, al igual que Sarrat, Ballesteros no dudaba en dejar en pie algunas de las instituciones clave que aseguraban la continuidad de los conservadores en el poder. Sin embargo, su proyecto orientaba la reforma electoral en un sentido muy distinto al fijado por el de diputado platense. Para Ballesteros la reforma electoral debía apuntar tanto a una ampliación cuantitativa del electorado como al retorno de la competitividad electoral, que la provincia había conocido en la década de 1890. A ese mismo espíritu respondían las propuestas de otros dirigentes locales, favorables a una mayor descentralización de los comicios. En rigor, dentro del sistema electoral bonaerense (proporcional de resto mayor, dividido en seis secciones electorales), la posibilidad de acrecentar el caudal electoral podía traducirse en una mayor influencia política. En consecuencia, quienes confiaban en sus capacidades de liderazgo estaban en condiciones de dar la bienvenida a la ampliación de la masa de votantes. Aunque, desde luego, ello nada dijera sobre los mecanismos por los cuales se convocaría a los electores, ni sobre la calidad de ciudadanía que se buscaba construir.

El debate en la Legislatura y la promulgación de la reforma

Tanto la renuencia de los conservadores a promulgar la reforma electoral, como la propia crisis en el Partido Conservador, demoraron a lo largo de todo 1912 el debate de los proyectos de reforma presentados. A esta parálisis legislativa contribuyó también la política reformista impulsada por el gobernador De La Serna hacia fines del mismo año. En efecto, la línea seguida por De la Serna suscitó el rechazo de la mayoría de los legisladores conservadores, que presentaron una fuerte resistencia a sus iniciativas en ambas Cámaras.

La iniciativa reformista de De la Serna

Como señala María Inés Tato, aunque el Coronel De la Serna compartía una formación política similar a la de su antecesor, mostraba una mayor propensión que éste a apoyar el proceso de renovación institucional impulsado desde la presidencia.³¹ De la Serna se encontraba vinculado a la facción que lideraba Luro, minoritaria dentro del Partido Conservador. Ese relativo distanciamiento respecto del bloque mayoritario del partido se agudizó en marzo de 1912. Por entonces, como presidente de la Junta Electoral encargada del escrutinio, De la Serna impulsó la investigación de algunos actos de fraude en las elecciones provinciales recientemente realizadas. Esto lo llevó a trabarse en una agria disputa con la mayoría de la bancada conservadora. De La Serna finalmente renunció a la presidencia de la Junta Electoral.³² Y si bien no se alejó del partido, ni declinó de su cargo como vicegobernador, ciertamente sus apoyos dentro de la organización se volvieron aún más limitados.

³⁰ *DSCDP*, 1913, pág. 173.

³¹ Tato, op. cit., pág. 131.

³² *El Argentino*, 22/3/12.

Tras el fallecimiento del gobernador Arias, De La Serna asumió la gobernación en septiembre de 1912. En ese mismo acto hizo pública su intención de secundar la política reformista impulsada desde la presidencia.³³ En el marco de la crisis organizativa que por entonces atravesaban los conservadores, los primeros pasos dados por De la Serna en esa dirección tendieron polarizar a la dirigencia media, volcando a la mayoría en su contra. De la Serna se topó así con un obstáculo casi insalvable para sus planes de saneamiento institucional. De hecho, fue en esos meses cuando el grueso de la dirigencia conservadora terminó apoyando el proceso de reorganización impulsado por Marcelino Ugarte. En octubre, la mayoría de los legisladores lo eligieron para ocupar el cargo de senador en reemplazo de Manuel Lainez. Y, al mes siguiente, una multitudinaria asamblea conservadora lo nombró presidente de la agrupación. Por entonces, Luro y el círculo que apoyaba a De la Serna, ya se habían separado del partido y habían conformado una organización paralela, el Partido Conservador Principista. No obstante, los principistas apenas alcanzarían a tener gravitación en la política provincial.

Así, pues, casi sin apoyos en las estructuras políticas provinciales, los intentos reformistas de De la Serna estuvieron signados por el fracaso. La regularización de las municipalidades que se encontraban en estado de acefalía, uno de los objetivos centrales de su plan de reformas, no pudo superar los condicionamientos que le imponía el sistema político provincial. Por un lado, la presunción de que, en muchas comunas, la restauración de las instituciones municipales beneficiaría al ugartismo, indujo al gobernador a limitar ese proceso a un escaso número de municipalidades. Por otro lado, cuando intentó poner a su servicio los mecanismos tradicionales interviniendo bastiones ugartistas, se encontró con la oposición de la Suprema Corte de Justicia Provincial, que falló a favor de algunas municipalidades intervenidas bajo su mandato.³⁴ En consecuencia, la cuestión de las comunas acéfalas no se modificaría sustancialmente durante su gobernación.³⁵

Un curso similar siguió su proyecto de reforma de la ley electoral provincial. Presentado al Senado provincial en diciembre de 1912, el proyecto introducía el voto secreto y obligatorio y una Junta Electoral integrada exclusivamente por magistrados. Sin embargo, pese a las conminaciones del ministro de gobierno a los senadores para que trataran el proyecto de ley, la Cámara se excusó argumentando que la iniciativa correspondía a la de diputados, que ya tenía en estudio otros proyectos de reforma. Finalmente, en febrero de 1913, la ley de reforma electoral sería aprobada en general; aunque, se habían introducido cambios fundamentales al proyecto del gobernador (por ejemplo, la Junta Electoral terminó siendo integrada por tres magistrados y dos funcionarios dependientes del Ejecutivo provincial).³⁶ Tampoco tuvo mayor suerte su propuesta de reformar el reglamento de policía, cuyo objetivo era quebrar la tradicional connivencia entre los caudillos y los agentes policiales designados en las comunas. El proyecto quedó indefinidamente relegado para su estudio en una comisión del Senado Provincial.³⁷

³³ Tato, op. cit., pág. 132.

³⁴ Por ejemplo, los casos de Mercedes y Lomas de Zamora.

³⁵ Una semana antes del fallecimiento del gobernador, *El Día* señalaba: “Ha de haber causado extrañeza á los lectores de ‘La Nación’ en la provincia de Buenos Aires, el error en que incurre en su número de ayer, refiriéndose á las comunas acéfalas que han sido convocadas á elecciones para mañana, al asegurar que el número de las mismas pasa de 25. Como se sabe, las comunas aludidas no son más que 8, alcanzando á 30 las que están intervenidas por el PE. (...) El PE ha convocado para otras fechas a otros ocho distritos, si bien es posible que suspenda esas convocatorias, como ya lo ha hecho con otros”. *El Día*, 8/3/13.

³⁶ Sobre este punto, véase Tato, op. cit.

³⁷ *Ibidem*.

En rigor, la reforma electoral de la provincia solo pudo salir del atolladero legislativo una vez resuelta la crisis del Partido Conservador. En este sentido, el fallecimiento de De la Serna en marzo de 1913 permitió acelerar los tiempos políticos. Ese mismo mes, el presidente del Senado Eduardo Arana, vinculado a Ugarte,³⁸ asumió de forma interina la gobernación. Y, en mayo, tras la celebración de elecciones extraordinarias –los candidatos de Ugarte– Juan Ortiz de Rozas y Luis García, asumieron el cargo de gobernador y vicegobernador, respectivamente. Restablecida la hegemonía oficialista, quedó allanado el camino para la demorada reforma de la ley electoral.

El Debate legislativo y la promulgación de la ley

El 21 de mayo de 1913, se inició el debate en particular en la Cámara de Diputados provincial del proyecto presentado por la comisión legislativa encargada de estudiar los distintos proyectos de reforma. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, el Ejecutivo Provincial ejerció una gravitación decisiva en el curso de los debates; principalmente, a través de las intervenciones del ministro de gobierno y de la acción de las dos comisiones designadas en sendas cámaras para el estudio de los proyectos reforma –ambas comisiones integradas en su totalidad por ugartistas–. Ello empero no supuso la ausencia de confrontación con la línea oficial y, sobre todo en la Cámara de Diputados, parte de los legisladores opusieron una tenaz resistencia a algunas disposiciones. Como han señalado diferentes autores, la línea del Ejecutivo Provincial en esta materia se guió tanto por el interés de adecuar en lo posible las normas electorales provinciales a las normas nacionales –aventando así la amenaza de una intervención federal– como por la intención de introducir reaseguros institucionales que le garantizaran su continuidad en la gobernación.

En lo referido al registro electoral, la línea oficial no encontró grandes obstáculos. La utilización del padrón militar, incluida en los proyecto de Arias, fue descartada. Como señala Melón Pirro, fue el propio ministro de gobierno quien se encargó de defender el uso del padrón provincial, apelando a argumentos que revelaban su potencial manipulación por las autoridades locales: “al ser plantado en los cuatro años, es un padrón que se amplía pero que no se depura. De manera que va arrastrando a los muertos, a los individuos que han cambiado de un lugar a otro y la natural ampliación que ha recibido en las reaperturas... sin que eso signifique fraude”.³⁹ Junto con el padrón provincial se aseguraba así el control de las municipalidades sobre las tareas de empadronamiento. No obstante, la presentación de la libreta de enrolamiento se mantuvo como requisito tanto para la inscripción como para el ejercicio del sufragio.

Asimismo, en cuanto a los agentes encargados del empadronamiento, fueron dejados de lado los requisitos de calificación económica y social. Como habían demostrado las elecciones nacionales de 1912, las dirigencias locales pasaban a desempeñar un papel central en la movilización de los votantes a las urnas. Por consiguiente, ese tipo de restricciones en sus tareas electorales ya no se consideraba propicio. Por otro lado, si en el marco de la crisis partidaria de 1912, el diputado Sarrat había hallado cierta libertad para expresar sus preferencias en materia electoral, en este momento se encontraba alineado con la dirección ugartista. De hecho, como presidente de la comisión especial de diputados, Sarrat promovería activamente la línea oficial.

³⁸ *La Nación*, 17/3/13.

³⁹ Melón Pirro, op. cit., págs. 117-118.

Las funciones asignadas a la Junta Electoral en el proyecto original también fueron modificadas a instancias de la comisión especial legislativa. La supresión de una serie de artículos le restó a dicho ente toda función de control externo sobre la elaboración de los padrones, y lo limitó al escrutinio.⁴⁰ Así, las tareas de corrección del padrón provincial sobre la base del registro militar, y la inscripción de oficio de quienes solo figurasen en el segundo, pasaron a manos de las autoridades locales (en particular, de las juntas de reclamaciones).⁴¹ En este punto, el diputado Barros sería el único en expresar su rechazo a las modificaciones introducidas:

No estoy conforme con lo de la nueva orientación en la redacción de este proyecto. Las palabras que aparecen suprimidas en el nuevo despacho, por las que se encomendaba esta misión a la Junta Electoral, era una garantía de que esos padrones iban a ser perfectamente depurados, para que ningún partido político pudiese sostener injustamente, como lo han sostenido hasta hoy, que los padrones hechos con intervención de las Municipalidades están llenos de vicios y de errores. Difícil sería convencer a un partido político, a pesar de toda la dialéctica que se quiera emplear que el padrón que hagan las juntas electorales de las municipalidades ha de tener todas las garantías necesarias y ha de ser idéntico al padrón militar. Por consiguiente, creo que, como una garantía más conviene mantener estos artículos, aunque más no sea que para que estén en una sola mano todos los padrones de la Provincia.⁴²

La defensa del artículo corrió por parte del diputado Jofré, que apeló al argumento de la necesidad de ajustar la medida a las disposiciones de la Constitución provincial: “repito que el temperamento aconsejado por el señor doctor Barros, puede ser todo lo conveniente que se quiera, pero tiene el gravísimo inconveniente de que no está de acuerdo con la Constitución, y ante estas consideraciones no podemos aceptar lo que propone”.⁴³ Por su parte, Sarrat se encargó también de responder a Barros, en términos que revelaban cierta mala conciencia sobre el significado del cambio introducido: “no es dar un paso atrás, en el sentido de restringir las garantías, sino que es simplemente un cambio de procedimiento, de sistema, pero que conduce, como el otro, al mismo propósito de hacer que los padrones de la Provincia sean intachables”.⁴⁴ Cabe destacar que la posición de Barros, en este punto, era coherente con sus otras propuestas ya citadas, tendientes a favorecer la inclusión de nuevos electores a la competencia electoral.

Con motivo del debate en torno a la modalidad de sufragio –la “piedra angular” de la reforma– se expresaron aún con mayor nitidez las contradicciones existentes dentro del bloque conservador. La obligatoriedad del voto, ciertamente, era una disposición clave para adecuar las leyes provinciales al marco jurídico nacional. En consecuencia, tanto el ministro de gobierno como algunos miembros de la comisión legislativa pusieron especial énfasis en defender la medida. El primero recurrió a algunas experiencias exitosas de su implementación en Europa, como los casos de Bélgica y España. Por su parte, Sarrat fundó su apoyo al voto obligatorio, principalmente, en motivos pragmáticos: la necesidad de que la Legislatura respondiera a las “solicitudes de la opinión pública”. Ello exigía, como en su propio caso, dejar de lado las preferencias personales.

⁴⁰ Béjar, op. cit., pág. 117.

⁴¹ *DSCDP*, 1913, pág. 117.

⁴² *DSCDP*, 1913, pág. 108.

⁴³ *DSCDP*, 1913, pág. 108.

⁴⁴ *DSCDP*, 1913, pág. 102.

No obstante, como es sabido, la obligatoriedad de voto no contó con el apoyo mayoritario de los legisladores. Por un lado, si bien había legisladores de extracción comunal –como Ballesteros y Barros– que respaldaban la medida, ciertamente representaban una minoría. Otros, con una trayectoria política semejante, se oponían enérgicamente. Así, por ejemplo, el diputado De Olaso abogó por el voto espontáneo, preguntando a sus pares: “¿qué interés tiene el Estado en conocer la opinión del ciudadano que sólo concurre al comicio por temor de la pena?”.⁴⁵ El diputado Pablo Palacios, por su parte, rechazaba la idea de una pretendida solicitud de la opinión pública:

Se dice: es un momento especial, es un momento único por el que atravesamos y es necesario complacer, hay que dar el voto secreto y obligatorio. (...)

Lo que hay en principio, y soy un convencido de ello, es lo siguiente: no se trata de la conveniencia del voto obligatorio: se trata de la conveniencia de atender la solicitud de cierto partido político, que lo mismo será que le den el voto secreto, el voto obligatorio, que le designen comisiones de magistrados, que le den nuevos padrones.

Cuando todo eso le haya votado la Legislatura, tendrá todavía un inconveniente más, y vendrá entonces a hacernos manifestación; “no tenemos garantías”.⁴⁶

Desde el punto de vista de estos legisladores, sus aprensiones frente a la obligatoriedad del voto resultaban razonables. De hecho, cuando la disposición se implementara en la provincia, muchos dirigentes locales sufrirían una reducción sustancial de su caudal electoral. Más aún, en algunos casos, serían derrotados en las elecciones provinciales, aun cuando siguieran apelando a mecanismos tradicionales, como el clientelismo, la coerción física y distintas formas de venalidad.

No obstante, la oposición a la obligatoriedad del voto no tenía una única fuente de argumentación. Como señala Melón Pirro, el diputado Jofré fue uno de los más enfáticos opositores a la medida. Para refutar los argumentos a favor, apeló a las mismas experiencias citadas por el ministro de gobierno, destacando que tanto en Bélgica como en España la obligatoriedad del voto había sido introducida como una medida “defensiva” frente al avance de los partidos extremos. En cambio, en tierras bonaerenses, no parecía darse ese peligro: “¿Tenemos que defendernos de alguien en la provincia de Buenos Aires?”.⁴⁷ Ahora bien, en realidad, su posición partía de premisas muy distintas a las de los legisladores de extracción comunal. De hecho, en febrero de 1913, el diputado ugartista había explicado su visión sobre el tema. Para él, lo central no era el voto secreto y obligatorio, del que en esa oportunidad se confesó un “decido y ardiente partidario”.⁴⁸ Jofré consideraba necesario una modificación de la Constitución provincial, más que una reforma de las leyes electorales. Desde un punto de vista opuesto al de De Olaso o Palacios, Jofré abogaba por una reforma constitucional que eliminara las atribuciones políticas de los municipios –base del poder de los caudillos electorales y de sus prácticas políticas fraudulentas–:

Yo digo entonces, pues, ¿cómo es posible hacer esa reforma de la ley electoral si no hemos reformado ante las leyes que garanten (sic.) las libertades individuales? ¿Cómo es posible pensar que ha de haber libertad electoral mientras el juez de paz reciba las órdenes del caudillo que le ordena que proceda en tal o cual sentido para reventar a los opositores y el comisario reciba

⁴⁵ Melón Pirro, op. cit., pág. 118.

⁴⁶ *DSCDP*, 1913, pág. 148.

⁴⁷ Citado por Melón Pirro, op. cit., pág. 119.

⁴⁸ *DSCDP*, 1913, pág. 976.

los mandatos del señor gobernador de la Provincia para reventar tal o cual situación?⁴⁹

En este sentido, no es casual que hallara en Inglaterra un modelo “digno de elogio e emulación”:⁵⁰ “inscripto un candidato a quien sostenía un número limitado de electores, mucho antes de la elección, si no se presenta ningún otro... y no hay votantes el día de elección, queda elegido”.⁵¹ Por un lado, ese modelo (idealizado) no eximía a la oposición de realizar los trabajos electorales necesarios para movilizar a los votantes a las urnas, tal como parecía poder hacer la obligatoriedad del voto a partir de una mera apelación a la ciudadanía (la “opinión pública”). Pero, al mismo tiempo, ese modelo daba a los agentes electorales locales un papel menos relevante en el juego político del que pasaban a desempeñar bajo el régimen impuesto en el orden nacional. De allí también su inclinación momentánea por el voto calificado.⁵²

Desde luego, las posiciones en torno al modo de sufragio –punto álgido del debate sobre la reforma– remitían también a otras argumentaciones e intereses. La calidad del voto como “derecho” o “deber” fue tomada en cuenta para sostener opiniones tanto favorables como opuestas a la obligatoriedad del sufragio. Asimismo, el influyente estudio de Adolfo Posada sobre la materia, publicado en la Revista Argentina de Ciencias Políticas, fue también un insumo para quienes sustentaban ambas posiciones. No obstante, al igual que en los casos recién citados, esas argumentaciones remitían con frecuencia a posicionamientos cuyo origen radicaba en los clivajes surgidos en etapas precedentes. Llegado el momento de la votación, la obligatoriedad del voto fue rechazada por la mayoría de los diputados provinciales. La activa intervención del ministro de gobierno no logró torcer la voluntad predominante en la Legislatura. Pero no ocurrió lo mismo con el voto secreto: pese a que también contó con detractores y opiniones adversas (por ejemplo, las formuladas por Sarrat), la disposición salió aprobada de la cámara de diputados.

La cuestión, sin embargo, no estaba saldada. En el Senado provincial, la gravitación del Ejecutivo tuvo mayor eficacia y, en consecuencia, se reintrodujo en el proyecto de reforma la obligatoriedad de voto. El principal obstáculo que allí enfrentó el oficialismo provino de un conjunto de senadores, en su mayoría ligados al grupo de Luro. El senador Smith, miembro del Partido Principista, insistió en que se adoptara el Padrón militar, y el resto de su bloque rechazó la elevación de la edad mínima para ejercer el sufragio de 18 a 21 años (una medida alentada por Ugarte). Dada la posición minoritaria del grupo, parte de los senadores principistas optaron por abandonar el

⁴⁹ *DSCDP*, 1913, pág. 976. Y, más adelante, agregaría: “Yo creo, entonces, que (...) tengo el derecho de negar esta convicción, este deseo del señor Gobernador de que se adopte un sistema que venga a garantizar por medio de una ley electoral todos los derechos de los opositores y gobernantes, porque si no fuera así, yo estoy seguro de que se habría hecho sentir su acción eficaz para hacer desaparecer una cantidad de anomalías que existen en las leyes de Buenos Aires. Nos habría dicho que era necesario reformar la Constitución, reformar los Códigos y asegurar la libertad individual, y nada de eso ha hecho, sin embargo. Me corresponde hacer una salvedad antes de continuar mi exposición. He dicho que no solamente es culpable de esta desidia el actual Gobernador, sino que también tienen su parte de responsabilidad los anteriores. Debo, sin embargo, hacer una excepción con la administración del señor Gobernador Ugarte. El Señor Gobernador Ugarte se propuso reformar la Constitución de la Provincia que jueces patriotas quizás, pero mal inspirados, hicieron fracasar. El señor Ugarte se propuso la reforma de toda la legislación penal con el objeto de dar garantías al pueblo de la Provincia, pero desgraciadamente los encargados de esa reforma hicieron fracasar el pensamiento de aquel gobernante”. *DSCDP*, 1913, pág. 978.

⁵⁰ Melón Pirro, op. cit., pág. 119.

⁵¹ Citado por Melón Pirro, op. cit., pág. 119.

⁵² “En estas cuestiones electorales no es la cantidad, sino la calidad la que determina el verdadero ejercicio del derecho del sufragio, porque, al fin y al cabo, ¿qué cosa es este sufragio universal?”, citado por Melón Pirro, op. cit. pág. 119.

recinto parlamentario, como modo de rechazar las normas impulsadas por el partido oficial.

Finalmente, el 28 junio de 1913, fue aprobada la nueva ley electoral en la Cámara de Diputados provincial, con las reformas introducidas en el Senado. La nueva normativa fijaba un rumbo definido para afrontar el advenimiento de la democracia de masas. Una parte importante de la responsabilidad en el éxito de dicha empresa se hacía recaer sobre las dirigencias electorales locales.⁵³ En este sentido, fueron desechados los lineamientos seguidos en la época de la Ley Ahumada, algunos de los cuales Sarrat había reproducido en su proyecto de reforma. Las dirigencias locales deberían adecuar sus prácticas políticas a fin de movilizar a los votantes a las urnas respetando en lo posible el nuevo marco institucional. Desde luego, en esta tarea, la dirección urgartista no las dejaba libradas a su suerte. El optimismo prevaleciente en algunas disposiciones del proyecto de Ballesteros, así como parte de las garantías que buscó instaurar De la Serna, fueron matizadas por medio de ciertos “reaseguros institucionales” que otorgaban a los caudillos electorales un importante margen de libertad para incidir en el proceso electoral (la municipalidad empadronadora, el limitado control externo sobre la política comunal, el control de los recursos públicos, etc.).⁵⁴ En este sentido, si las formas de fraude más groseras dejaban de ser viables, la aquiescencia del Estado Provincial todavía permitía un amplio espectro de formas de hostigamiento, venalidad y clientelismo a las que se podía recurrir en períodos electorales.

Cabe destacar que, en alguna medida, el marco jurídico promulgado contribuyó a establecer en el Partido Conservador un equilibrio entre sus fracciones, que sin duda resultaría exitoso hasta la intervención federal decretada por Yrigoyen en 1917. La nueva alianza entre los poderes locales, la dirección partidaria y el Ejecutivo provincial, sacó al partido de la crisis precedente, y le devolvió una conducción centralizada bajo la jefatura de Ugarte. Así, con una mayor cohesión interna, el partido pudo mantener su predominio en las urnas, tanto en elecciones nacionales como provinciales, durante los primeros años de la ampliación democrática.

Conclusión

Entre 1910 y 1913 los conservadores bonaerenses debatieron e impulsaron distintos proyectos de reforma de la ley electoral provincial, que buscaban adecuar las normas provinciales a la política reformista promovida desde la presidencia. Estos proyectos se inscribieron en un contexto político cambiante que, en gran medida, definió la suerte de cada una de las iniciativas.

⁵³ Melón Pirro da cuenta de este cambio operado en el interior del Partido Conservador, que llevó a una valorización de la función de los agentes electorales: “Con posterioridad a la prueba de fuego electoral la cámara baja les rendiría un merecido homenaje. Los gestores del triunfo –y de la ley– ya no se inhibieron en reclamar para sí, con el mismo orgullo con el que ocupaban sus bancas, la condición de ‘caudillos’ de sus respectivos distritos”. Melón Pirro, op. cit., pág. 122. En rigor, ésta era una expresión temprana de un proceso de más largo plazo, que llevó al fortalecimiento de los agentes políticos locales en la provincia de Buenos Aires. Sobre este punto, véase Fernando Devoto, “La construcción de la primera democracia argentina. Legislación y prácticas políticas”, en Torcuato Di Tella (comp.), *Argentina – Chile ¿Desarrollos paralelos?*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina, 1997, p. 69.

⁵⁴ Asimismo, el mantenimiento del sistema proporcional –fijado por la Constitución provincial– también representaba otro reaseguro, cuando menos por los impedimentos que oponía a los partidos minoritarios para acceder a la Legislatura.

Los primeros intentos de reforma –la Ley Ahumada y la modificación de ley orgánica municipal promulgada por el gobernador Arias– , aun cuando reprodujeron la retórica regeneracionista de la época, respondían sobre todo al conflicto que enfrentaba a los poderes centrales de la provincia, por un lado, y a los promotores de la autonomía municipal, por el otro. En este sentido, las normas aprobadas significaban un nuevo avance en la subordinación de los agentes políticos locales por parte del Ejecutivo provincial. Sin embargo, esta situación se vio abruptamente dislocada tras la implementación en 1912 de la Ley Sáenz Peña. El Partido Conservador se sumió en una profunda crisis organizativa y ello permitió que ganaran presencia los intereses específicos de otras fracciones partidarias. En este sentido, si bien el proyecto de Arias se limitaba a medidas que –como la adopción del padrón militar– evidenciaban un claro interés por acercarse al gobierno nacional, los proyectos de Sarrat y de Ballesteros, por el contrario, contenían una visión relativamente orgánica del tipo de reforma democrática que cada uno propugnaba. El mismo contexto de disgregación organizativa dio lugar, posteriormente, a los intentos reformistas de De la Serna –sin duda, su línea sería la de mayor afinidad con la Ley Sáenz Peña–. El destino de la reforma, sin embargo, dependía de las vicisitudes de sistema político provincial. En consecuencia, solo una vez reconstituida la hegemonía política de la provincia pudo canalizarse el proceso de reforma. Fue entonces cuando el Ejecutivo Provincial impulsó el conjunto de normas que procuraban conciliar el ajuste de las leyes provinciales a las nacionales, con la instauración de mecanismos institucionales que aseguraran la reproducción de las relaciones de poder en la provincia –sobre todo, a escala local–.

En este sentido, los debates legislativos suscitados durante el lapso relativamente breve en que se trató la reforma electoral, no dejaron de reflejar el conjunto de intereses y posicionamientos que se habían manifestado en los años precedentes. Ciertamente, hacia 1913, algunas voces se habían acallado. Los legisladores vinculados a Luro, ya escindidos del partido, intentaron cierta resistencia a la línea oficial; y Sarrat, que en un comienzo había definido un discurso propio, pasó a alinearse con el ugartismo. Sin embargo, otras voces seguían presentes; solo que ahora se confundían, en el apoyo o el rechazo a ciertas disposiciones puntuales, con otras posiciones con las que no concordaban. Así, por ejemplo, mientras Sarrat y otros legisladores apoyaban el voto obligatorio más por efecto de la coyuntura que por convicción, otros como Barros o Ballesteros adherían a la medida a partir de una visión más optimista sobre las posibilidades que éste abría a sus intereses políticos. Asimismo, entre quienes se oponían a la misma disposición, se encontraban caudillos que temían que ésta desbaratara algunas situaciones locales bien consolidadas al abrigo del fraude y la apatía política; mientras otros como Jofré, se resistían al voto obligatorio, desde una visión que impugnaba la existencia misma de esas situaciones fundadas en el poder y la autonomía de los caudillos locales.

En suma: tomados en sí mismos, los posicionamientos de los legisladores en torno a los distintos artículos de la ley electoral provincial permiten, sin duda, identificar sectores más o menos proclives a los lineamientos fijados por la Ley Sáenz Peña. No obstante, si se parte de los clivajes y las tensiones existentes en el sistema político provincial, dicha clasificación pierde parte de su interés historiográfico. En rigor, lo que pasa a cobrar mayor nitidez es la existencia de un conjunto de alternativas a partir de las cuales distintas fracciones del Partido Conservador especularon con poder volcar a su favor el proceso de ampliación democrática. Si se atiende al escaso grado de institucionalización organizativa de los conservadores, resulta comprensible tal fragmentación de los intereses políticos. Como advierte Panebianco, en partidos con una estructura organizativa de este tipo “cada facción actúa por su cuenta y los compromisos entre unas y otras son extremadamente precarios. Y dado que no es posible establecer alianzas duraderas, cada facción debe tratar de crecer para

mejorar, en beneficio propio, la correlación de fuerzas en el seno de la organización”.⁵⁵ En este sentido, el Partido Conservador no habría escapado a la regla. Solo la consolidación del liderazgo de Ugarte permitió concentrar las fuerzas partidarias y orientar el proceso de reforma en un sentido definido.

⁵⁵ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pág. 321.