



Boletín del Instituto de Historia Argentina  
y Americana Dr. Emilio Ravignani

ISSN: 0524-9767

boletinravignani@gmail.com

Instituto de Historia Argentina y  
Americana Dr. Emilio Ravignani  
Argentina

Fernández Irusta, Pablo

Los conservadores bonaerenses y la reforma de la ley electoral provincial (1910-1913)

Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, núm. 31,  
enero-diciembre, 2009, pp. 79-122

Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani  
Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=379444919003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **LOS CONSERVADORES BONAERENSES Y LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL PROVINCIAL (1910-1913)**

*Pablo Fernández Irusta*<sup>1</sup>

En junio de 1913, la provincia de Buenos Aires modificó su ley electoral ajustándola a lo dispuesto en el plano nacional por la Ley Sáenz Peña. El núcleo de esta reforma fue la inclusión del voto secreto y obligatorio; sin embargo, en otros aspectos, la nueva ley se apartaba de las disposiciones nacionales. Para la oposición al menos en dos puntos esta divergencia dejaba entrever la intención del Partido Conservador de Buenos Aires de perpetuarse en el poder. Por un lado, se objetó la utilización del padrón provincial confeccionado por las autoridades comunales; ya que, si bien así lo estipulaba la Constitución provincial, se trataba de un registro desprestigiado dada la recurrente tergiversación que había sufrido por parte del oficialismo. Por otro lado, se impugnó la edad mínima de 21 años fijada para el ejercicio del voto (en lugar de los 18 años establecidos por la Ley Sáenz Peña), ya que se creía que esta medida apuntaba a excluir a la franja de votantes considerados menos manipulables. En consecuencia, una vez promulgada la nueva ley electoral, muchos la interpretaron como una fachada legal, un intento de remozar los tradicionales mecanismos de control político y contener así el avance de la democratización.

Esta interpretación aún predomina en el imaginario histórico sobre el período, e incluso en la historiografía sólo se ha visto parcialmente desafiada. Efectivamente, algunos trabajos recientes han advertido que la ley electoral provincial de 1913 fue el resultado de un proceso menos lineal, y cuyos orígenes refieren también a estrategias y clivajes no relacionados de forma directa con el advenimiento de la democratización. Más precisamente, entre sus antecedentes se contarían un conjunto de leyes e iniciativas cuyas orientaciones, más que remitir a la cuestión específicamente electoral, apuntaban a una reforma de

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Quilmes. Email: [irustapablo@inforvia.com.ar](mailto:irustapablo@inforvia.com.ar).

tipo institucional (fortalecimiento del Ejecutivo provincial respecto del Legislativo, centralización política y administrativa, control sobre los agentes electorales, etc).<sup>2</sup> Por otra parte, también se ha señalado que la apertura democrática no fue rechazada, al menos abiertamente, por la cúpula conservadora;<sup>3</sup> e incluso durante la breve gobernación de De La Serna, la política reformista fue respaldada por el Poder Ejecutivo provincial.<sup>4</sup>

Estos hechos, sin embargo, dejan en pie gran parte de lo sostenido por la visión más tradicional sobre la reforma bonaerense; y, de hecho, las aproximaciones corrientes al tema, aun cuando no repitan dicha visión, continúan focalizando el análisis en las posiciones adoptadas por los conservadores frente al advenimiento de la Ley Sáenz Peña. Así, por ejemplo, suele considerarse que éstos reprodujeron el tipo de división surgida dentro del oficialismo en el orden nacional y, en consecuencia, también ellos se habrían diferenciado entre quienes aceptaban la apertura política (“tendencia conciliadora”, “partidarios de la reforma”, etc.) y quienes se oponían a ella (“tendencia intransigente”, “adversarios al reformismo”, etc.).<sup>5</sup> De este modo, el desafío de la apertura democrática habría definido para los conservadores bonaerenses el horizonte de su acción política, mientras que otros conflictos y enfrentamientos precedentes habrían quedado subsumidos bajo las nuevas circunstancias.

Este trabajo se propone avanzar en el estudio sobre la reforma electoral bonaerense de 1913 atendiendo a las condiciones históricas e institucionales que definieron dicho proceso. En este sentido, la hipótesis principal afirma que la línea impulsada por el gobierno nacional resultó “mediatizada” por el sistema político provincial y las estructuras del Partido Conservador. Esto implicó que, en el curso de la reforma, primaran clivajes y divisiones de larga data que no resultan asimilables a una oposición entre reformistas y no reformistas.<sup>6</sup> Más bien,

<sup>2</sup> Véase María Dolores Béjar, “Los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno”, en *Estudios Sociales*, núm. 22-23, Santa Fe, 2002; Julio 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; Julio César Melón Pirro, “Legislación y práctica electoral en la década de 1930. La ‘ley trampa’ y el ‘fraude patriótico’”, en Julio César Melón Pirro y Elisa Pastoriza (ed.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas 1900-1943*, Buenos Aires, Biblos, 1996.

<sup>3</sup> Véase Richard Walter, *La provincia de Buenos Aires en la política argentina, 1912-1943*, Buenos Aires, Emecé, 1987, p. 24.

<sup>4</sup> María Inés Tato, “Variaciones reformistas: los conservadores bonaerenses ante el desafío de la democratización, 1912-1919”, en *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, núm. 63, México, 2005.

<sup>5</sup> María Dolores Béjar, *op. cit.*, p. 118; María Inés Tato, *op. cit.*, p. 130.

<sup>6</sup> Para una visión crítica sobre la gravitación de este clivaje en el proceso de reforma de la ley electoral nacional, véase Martín Omar Castro, “Faccionalismo político y

este trabajo sugiere que las distintas fracciones dirigentes del Partido Conservador, atendiendo a clivajes propios, buscaron redefinir las relaciones intrapartidarias y trataron de volcar a su favor las nuevas condiciones generadas por la política presidencial. Asimismo, se sugiere que estas pujas, si bien tenían un fuerte componente personal, expresaban también concepciones relativamente definidas sobre el orden político provincial. En este sentido, la reforma electoral bonaerense implicó tanto una transacción o concesión frente a las demandas reformistas de la época, como un proceso en el cual los conservadores incorporaron y expresaron dichas demandas en el marco de sus propios conflictos facciosos.

El artículo se organiza en tres partes. En la primera se analizan los antecedentes inmediatos de la ley electoral de 1913. Esta sección se focaliza en las reformas institucionales impulsadas por el gobernador Inocencio Arias entre 1910 y 1912, y en los discursos e intereses que concurrieron en torno a la aprobación de esas medidas. La segunda parte estudia los proyectos de reforma presentados por los conservadores en el marco de la crisis organizativa que atravesaron tras las elecciones nacionales de 1912. El foco del análisis se concentra en el modo en que estas iniciativas expresaron tensiones acumuladas en la etapa precedente. La tercera parte indaga el último tramo recorrido por el proceso de reforma electoral, entre fines de 1912 y mediados de 1913, signado por la creciente influencia del ex gobernador Marcelino Ugarte. Por último, en las conclusiones se presenta un balance general del proceso histórico estudiado.

### **La Ley Ahumada y los antecedentes de la reforma electoral provincial (1910-1912)**

El coronel Inocencio Arias fue el primer gobernador en acceder en 1910 a ese cargo en nombre del Partido Conservador de la provincia de Buenos Aires. Por entonces, los conflictos desatados en la etapa fundacional del partido se encontraban relativamente opacados, y los conservadores ejercían un virtual monopolio político en la provincia.<sup>7</sup>

---

reforma electoral en la decadencia del régimen roquista en la Argentina, 1906-1910”, en *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*, vol. 2, núm 1, Santiago de Chile, Centro de Estudios Bicentenario, 2003.

<sup>7</sup> El Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires surgió en 1908 a partir de una conflictiva reorganización de las estructuras de Partidos Unidos. Más allá de otros intereses organizativos, este proceso buscó rehabilitar la imagen pública del oficialismo. Para ello se incorporó un núcleo de “notables”, principalmente dirigentes alejados por entonces de la política o ligados de diversos modos con la clase terrateniente. Hacia 1910, la herencia más

Aprovechando este contexto, Arias promovió una serie de cambios institucionales, de los cuales dos resultan fundamentales: la reforma de la ley orgánica municipal, a fines de 1910, y la reforma de la ley electoral provincial, promulgada a comienzos de 1912 (también conocida como “Ley Ahumada”). Ambas leyes se presentaron como una vía por la cual Buenos Aires se incorporaba al movimiento de reforma iniciado en el plano nacional; aunque, sin duda, resultaba más evidente su vinculación con algunos viejos conflictos institucionales de la provincia. Cabe recordar que por entonces existía cierto consenso en la elite política sobre la necesidad de reformar el andamiaje institucional establecido en Buenos Aires tras los sucesos de 1880. Las críticas se concentraban en tres puntos: el sistema semiparlamentario bonaerense, que limitaba la capacidad de acción del Ejecutivo provincial; la descentralización de las comunas, que fomentaba intereses puramente localistas; y, por último, las funciones políticas que ejercían las autoridades municipales (sobre todo en la elaboración del padrón electoral), que contravenía la idea de la comuna como una instancia fundamentalmente administrativa.<sup>8</sup> No casualmente estos tres puntos constituirían los ejes centrales tanto de los debates como de las reformas que tuvieron lugar entre 1910 y 1912.

## La reforma de la ley orgánica municipal

A fines de diciembre de 1910, la Legislatura aprobó una reforma de la ley orgánica municipal, cuya intención era “regularizar” el sistema comunal bonaerense. En los hechos, esto implicó recortar la autonomía de las municipalidades y establecer un control más firme por parte del Ejecutivo provincial.<sup>9</sup> La nueva ley instauró un régimen municipal “mixto”, por el cual la gobernación asumía dos funciones clave desem-

---

visible de dicha reorganización era el ejercicio de la presidencia del partido por parte de Santiago Luro, miembro de una reconocida familia de hacendados. Véase Pablo Fernández Irusta, “El Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires y el proceso de democratización bonaerense, 1908-1918”, en *Estudios Sociales*, núm. 31, Santa Fe, 2006.

<sup>8</sup> Estos tres puntos sintetizan gran parte de las reformas que el constitucionalista Luis V. Varela proyectó en 1907 a pedido de la gobernación. Varela agrupó en cuatro ítems las reformas que consideraba más importantes: 1) “La excesiva descentralización”; 2) “reformas en el poder legislativo”; 3) “reformas en el régimen electoral”; 4) “reformas en el poder judicial” (Luis V. Varela, *Plan de Reformas de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1907, pp. 179-198). En cuanto al proceso de elaboración del padrón electoral debe recordarse que Buenos Aires presentaba una situación excepcional, ya que era la única provincia que asignaba exclusivamente a las municipalidades la conformación del registro electoral –esto es, sin la intervención de otro poder institucional– y, asimismo, porque dicho registro era utilizado tanto para los comicios municipales como para los provinciales.

<sup>9</sup> *El Censor*, La Plata, 11/12/10.

peñadas hasta entonces por las comunas: la elección del intendente y el juicio de las elecciones municipales. Los concejos deliberantes dejaban de elegir de forma colegiada a la máxima autoridad municipal, y era el Ejecutivo provincial quien ahora decidía ese nombramiento a partir de la nómina de concejales. Además, el Ejecutivo provincial se arrogaba la atribución de decidir por propia cuenta sobre la validez de los actos preparatorios o la realización de los comicios municipales, pudiendo incluso declarar la suspensión de la convocatoria a elecciones.

Estas medidas, que violentaban las disposiciones constitucionales, representaron un hito destacable si se atiende a los anteriores intentos de las gobernaciones por reforzar su ascendiente sobre las comunas.<sup>10</sup> Cabe recordar que la cuestión municipal fue un tema recurrente en la agenda política de los antecesores de Arias. Sus orígenes se remítan, cuando menos, a la promulgación de la Constitución provincial de 1873 que bajo inspiraciones liberales dispuso el carácter autónomo y descentralizado de la organización municipal en abierta reacción al carácter centralista de la Constitución provincial de 1854. La reforma constitucional de 1889 y la ley orgánica municipal de 1890 –que regían en nuestro período de estudio– sostuvieron ese espíritu liberal asegurando a las comunas importantes atribuciones, tales como la autonomía en la creación de impuestos locales, la regulación de sus instancias representativas (Concejo Deliberante e Intendencia) o la gestión de las autoridades escolares (Concejo Escolar de Distrito). Ahora bien, lo que en el papel se había pensado como un reservorio de virtudes cívicas no tardó en revelarse como una base de la política facciosa y el caudillismo local. Como consecuencia, en la década de 1890, el Ejecutivo provincial procuró aumentar su control sobre la esfera comunal. Durante la gobernación de Guillermo Udaondo (1894-1898) se creó la figura del comisionado municipal<sup>11</sup> y se conformó una Junta Electoral encargada de realizar el escrutinio de los comicios provinciales.<sup>12</sup> Por

<sup>10</sup> Así lo interpretaba Rodolfo Rivarola: “La actitud del gobierno y de la legislatura de la provincia de Buenos Aires, para destruir el caudillismo y las tiranías locales muchas veces delinquentes, tiene matiz revolucionario en cuanto á primera vista pone de lado el estorbo de la Constitución provincial, para cortar el problema con ‘criterio político’ antes que resolverlo con los textos constitucionales” (Rodolfo Rivarola, “Crónicas y documentos”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, tomo I, Buenos Aires, 1911, p. 596).

<sup>11</sup> El comisionado municipal era un representante del Ejecutivo Provincial que asumía el control de la comuna cuando, por diversas causas, el funcionamiento del régimen local se encontraba interrumpido. Véase Federico M. Della Croce, *Leyes municipales de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1920, pp. 89-95.

<sup>12</sup> Conformada en 1896, esta Junta Electoral estaba integrada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el presidente del Tribunal de Cuentas y el Fiscal del Estado. Sin embargo, no logró imponer su autoridad frente a las cámaras legislativas. Según Nicolás Matienzo –por entonces senador provincial y uno de sus principales promotores–: “Los primeros escrutinios practicados por esta Junta no fueron del agrado de las

su parte, Bernardo de Irigoyen (1898-1902) impulsó la convocatoria a elección de constituyentes para reformar el texto constitucional, que se vio empantanada durante las gobernaciones de Marcelino Ugarte (1902-1906) e Ignacio D. Irigoyen (1906-1910).

El proyecto de Arias, pues, no resultó novedoso; sí lo fue, en cambio, el éxito que obtuvo en imponerlo: pese a haber asestado lo que algunos consideraban un “golpe de muerte á la autonomía del gobierno comunal”,<sup>13</sup> el gobernador se topó con escasas resistencias. En las comunas no hubo acciones de protesta importantes, y sólo en La Plata se dieron algunas manifestaciones. En cuanto a la Legislatura, hubo pocas expresiones de rechazo.<sup>14</sup> Por lo demás, los partidos opositores, dispersos y debilitados, no presentaron una reacción significativa.

Sin duda, varios factores concurrieron a este resultado. En el plano nacional, el debate sobre la reforma electoral puso a los “caudillos” en la mira de la opinión pública. Esto constituyó un ambiente propicio para emprender la revisión del régimen municipal ya que, valiéndose de una retórica reformista, la gobernación podía fácilmente legitimar su avanzada sobre los municipios. Por otro lado, en el plano provincial, la consolidación del oficialismo había convertido a los comicios en meras elecciones canónicas, lo que debilitó a las dirigencias locales cuyas habilidades electorales (principalmente, la “conquista” del recinto electoral) perdían así relevancia.<sup>15</sup> Por último, la opinión pública platense también fomentó un consenso favorable: no sólo *El Día*, vinculado al

---

fracciones dominantes en las cámaras. Éstas los alteraron más o menos substancialmente. Por fin, la Junta abandonó sus deberes, y las cámaras han recobrado de hecho el poder arbitrario que ejercían antes de 1896” (Nicolás Matienzo, *El Gobierno Representativo Federal de la República Argentina*, (2ª ed. Buenos Aires, Editorial América, 1916, p. 228). Cabe agregar que, finalmente, en 1910 la Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional, basándose en tres argumentos: 1) se había violado la cláusula constitucional que atribuía a cada cámara el juicio exclusivo sobre las elecciones; 2) las atribuciones del fiscal del Estado se habían aumentado de forma inconstitucional; 3) el escrutinio de la junta resultaba ineficaz con relación a los juicios posteriores de cada cámara. Sobre este fallo, puede consultarse el artículo de Enrique Rivarola, “Ley y práctica electorales de la provincia de Buenos Aires”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, tomo II, 1911, pp. 712-720.

<sup>13</sup> *El Argentino*, La Plata, 19/12/10.

<sup>14</sup> Principalmente, los diputados Piaggio, Casco y Rodríguez. Véase *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires* (DSCDPBA), 30/12/10 y 31/12/10.

<sup>15</sup> Durante el debate legislativo, el diputado Piaggio se refirió al modo en que la reforma de la ley orgánica municipal acentuaría la situación vigente en la provincia: “Suprimida la lucha en las comunas, la lucha se libraría en la casa de gobierno y en sus antesalas. ¿Para qué, pues, devanarse los sesos haciendo combinaciones? ¿para qué hacer gastos y para qué aportar elementos á los comicios si valen tal vez más las recomendaciones y las influencias ante el poder ejecutivo que la mayor ó menor cantidad de votos? Y tendríamos convertida así, como se está convirtiendo la casa de gobierno, en una Meca donde van los aspirantes, donde van los pretendientes á situaciones más ó menos interesantes” (DSCDPBA, 31/12/10, p. 1085).

oficialismo, apoyó a la nueva ley; también periódicos opositores, aun cuando la rechazaron, lo hicieron menos en defensa de la autonomía municipal que por el carácter inconstitucional de las nuevas normas (a tal punto que no dudaron en reconocer las “buenas intenciones” que motivaban al gobernador).<sup>16</sup>

De este modo, el proceso de reforma de la ley orgánica municipal puso de manifiesto la confluencia de una serie de discursos en los que se vinculaba la reforma electoral en el orden nacional con las tensiones propias de la política bonaerense. Resultan clave, en este sentido, las iniciativas reformistas difundidas por la prensa de la capital provincial, ya que, como evidencian los debates legislativos de estos años, encontraron una importante acogida en la opinión pública platense y en la dirigencia provincial.

### El provincialismo “platense” y la reforma electoral

Para quienes actuaban públicamente en La Plata, el problema de la reforma electoral solía presentarse ligado a un segundo tema: el de la contradictoria posición que ocupaba la capital provincial en el sistema político bonaerense. Como señaló Nicolás Matienzo, el fondo de la cuestión era que, federalizada la ciudad de Buenos Aires, La Plata no había logrado sustituirla como centro urbano e intelectual capaz de dirigir tan vasta provincia.<sup>17</sup> Entre otras consecuencias, ello implicaba que las antiguas tensiones existentes entre la metrópoli y la campaña no sólo se habían agudizado sino que incluso habían cristalizado en una expresión discursiva propia: el “provincialismo bonaerense”.<sup>18</sup> Una arista

<sup>16</sup> Por ejemplo, *El Argentino* señalaba: “Admitase en el hecho que esas reglas adolecen de defectos que impiden la mayor felicidad general, y que en tal caso es lícito á los gobernantes modificarlas sustancialmente por medio de leyes dictadas con las mas buenas intenciones, que violen su letra y maten su espíritu, y habrá que reconocer que el autoritarismo ha logrado una gran victoria sobre el principio de la libertad” (*El Argentino*, La Plata, 29/12/10). Y unos días antes: “¡Ah, cuándo nos veremos libres de las buenas intenciones eregidas en árbitros de nuestros destinos! ¡Cuándo prevalecerá el derecho sobre la voluntad de los que mandan y las leyes solo se abrogarán (sic.) por leyes, permaneciendo incólumes los principios básicos de la Constitución jurada!” (*El Argentino*, La Plata, 21/12/10). Por su parte, *El Censor*: “Parece que el P.E. está seguro del éxito de su iniciativa habiéndose anticipado á contestar á algunos quejosos que pronto saldrá la ley que solucionará las dificultades con que chocan actualmente. Si todo esto es experiencia y enseñanza venga en buena hora por más que entendamos que ello señala una tendencia á propósitos centralistas, á llevarnos de hecho al unitarismo” (*El Censor*, La Plata, 20/12/10).

<sup>17</sup> N. Matienzo, *op. cit.*, p. 207.

<sup>18</sup> Como señalaba Rodolfo Rivalora, “lo que ocurre en Buenos Aires, no sucede con Santa Fe, Córdoba, Salta o Tucumán. El provincialismo bonaerense es imposible” (Rodolfo

sensible de este conflicto era el hecho de que, como antes de 1880, las elites políticas provinciales seguían operando en la ciudad porteña y, desde allí, controlaban la asignación de candidaturas y cargos públicos. Esto delineaba cierto reparto de tareas: los cargos de mayor responsabilidad tendían a ser desempeñados por figuras metropolitanas, mientras que los de menor jerarquía, aun cuando también eran un botín para los metropolitanos, quedaban mayormente en manos de dirigentes reclutados en las estructuras políticas provinciales. Sin duda, en un comienzo esta división resultaba tan natural como inevitable,<sup>19</sup> pero a medida que Buenos Aires creció económica y socialmente no tardó en surgir el reclamo por una mayor injerencia política de los “hombres de la provincia”. La expansión de importantes núcleos urbanos, el crecimiento del aparato estatal provincial y el fortalecimiento de algunas dirigencias locales fueron factores que contribuyeron a la propagación de este discurso. Así también, lo alentó el propio crecimiento urbano de La Plata, que hacia 1910 albergaba un entramado social relativamente complejo, articulado en torno a la prensa local, la Universidad y los organismos del Estado provincial.<sup>20</sup>

Hacia comienzos de siglo, el rechazo al “metropolitanismo” se encontraba difundido en la provincia; en La Plata, sin embargo, lo incentivaban algunos factores particulares. En principio, la prensa platense simpatizó con las ideas provincialistas, cuando menos a modo de

---

Rivarola, “Crónica y documentos”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, tomo VI, año 1913, p. 226). Sobre este tema, véase también 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, p. 99.

<sup>19</sup> La prensa platense lo señalaba en los siguientes términos: “En 1882, al federalizarse la ciudad de Buenos Aires, pudo permitirse que los ciudadanos que habían nacido en ella y en ella residían, continuaran ejerciendo derechos políticos en la provincia de la que Buenos Aires había sido capital. Justo ó nó, éllo resultaba prudente, porque los demás ciudadanos hijos de la provincia, vecinos de su campaña, no tenían aptitud para gobernarse, ó por lo menos se creía que no la tenían en razón de que nunca se les había permitido demostrarlo” (*El Día*, La Plata, 29/1/12).

<sup>20</sup> En este contexto, *El Día* señalaba: “Pero esos constituyentes legislaron: primero, en 1873, cuando la provincia tenía por capital á la que es hoy metrópoli argentina, y luego en 1889, cuando, fundada ya La Plata, ésta se desenvolvía en medio de grandes dificultades; cuando la provincia de Buenos Aires contaba apenas con la tercera parte de la población con que hoy cuenta; cuando faltaba, en realidad de verdad, elenco propio de hombres capaces de dirigir la nave del Estado, que era necesario ir á buscar entre los hombres de la Capital Federal. Hoy los tiempos han cambiado, y la provincia tiene, felizmente, los medios indispensables para gobernarse á sí misma, con ilustración y con acierto, y en un todo de acuerdo con el principio autonómico inspirador de las instituciones argentinas. Y no es extremar, entonces, las cosas, sino encuadrarlas simplemente dentro del espíritu de esas instituciones, el pretender ese gobierno propio de que disfruta sin restricción alguna cualquiera de las provincias hermanas” (*El Día*, La Plata, 18/7/11).

reacción frente a la abrumadora competencia que le presentaban los periódicos metropolitanos. Y, asimismo, la Universidad de La Plata fomentaba cierto provincialismo en la medida en que sus egresados tenían aptitudes y cualidades que los calificaban para ejercer los mismos cargos públicos desempeñados hasta entonces por sus pares de la Capital Federal. En términos más generales, puede decirse que en la capital provincial el provincialismo constituyó una corriente de opinión que atravesaba distintas filiaciones partidarias, y que eventualmente se expresó en diversos movimientos locales motivados, por ejemplo, por la indefinida intervención a la municipalidad, el pedido de obras de infraestructura o la Ley de Residencia de 1913.<sup>21</sup> Más aun, estas ideas contaban con una importante representación en el partido gobernante, ya que entre los notables y hacendados incorporados en 1908 figuraba Juan José Atencio, director de *El Día* y ferviente vocero platense del provincialismo.<sup>22</sup>

Ahora bien, en La Plata el rechazo a lo que se consideraba una intromisión ilegítima de la Capital Federal solía asociarse a la idea de que era preciso reforzar el papel político de la capital provincial; un corolario que no era compartido de igual modo en el resto de la provincia. Como señaló Atencio en el Senado provincial:

Hay un sentimiento que afecta, que interesa, que concierne á la mayor parte de los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires que le ha hecho mirar con displicencia, con repugnancia, y tal vez en una forma más intensa, el centralismo, que ha tenido diferentes bases y que podríamos localizar, diciendo: centralismo de la Capital. Y bien, señor presidente, en la provincia, en las localidades de la campaña, en los pueblos, en el campo, ese interés no conmueve ni agita los ánimos en la misma proporción que conmueve y agita los ánimos aquí, en la capital de Buenos Aires [...]. En la campaña se piensa que son malos esos centralismos y no se sienten dispuestos á cambiar los ciudadanos un centralismo por otro, á dejar de lado el centralismo de la capital de la república, para adoptar el centralismo de la capital de la provincia por más que sea teórico.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Se trata del proyecto de ley de Agustín Gambier, presentado en 1913 en el Senado Provincial, que imponía como condición para ejercer cargos públicos la residencia obligatoria en la provincia de Buenos Aires. En la Cámara de Diputados, este proyecto fue promovido por los diputados platenses Sarrat y Bercetche.

<sup>22</sup> Por entonces, la prensa había dado cuenta de esta participación (minoritaria) de dirigentes platenses en el grupo fundacional del Partido Conservador: “La Junta nombrada para organizar el Partido Conservador se compone de cuatro diputados nacionales, ocho legisladores provinciales y doce ciudadanos, no diputados ni senadores; total veinticuatro, de los cuales dos decenas se hallan radicados en la Capital Federal y las cuatro unidades en La Plata” (*El Argentino*, La Plata, 5/9/08. Sobre este tema, véase Fernández Irusta, *op. cit.*).

<sup>23</sup> *Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Buenos Aires* (DSSPBA), 6/6/11, pp. 201-202. Cabe señalar que Atencio apenas exageraba en estas opiniones: efectivamente, un rechazo difuso a todo “centralismo” se extendía en el territorio provincial. A modo de

La realización de ese “centralismo de la capital de la provincia” planteó a los provincialistas de La Plata un verdadero acertijo: ¿cómo hacer de la capital provincial el centro de la política bonaerense sin contar con los recursos de las elites metropolitanas y, a la vez, sin quedar atrapados por los intereses particularistas de las dirigencias municipales? Cabe señalar que no existió un programa coherente sobre esta cuestión. No obstante, en el marco del debate sobre la Ley Sáenz Peña, los medios de prensa y algunos dirigentes políticos coincidieron en un conjunto de propuestas que comprendían tanto reformas de tipo institucional como otras específicamente electorales. Dichas propuestas pueden sintetizarse en tres puntos centrales: la reforma de la ley orgánica municipal, la modificación del sistema electoral y la redefinición de las secciones electorales de la provincia.

En primer lugar, para los provincialistas platenses era claro que la capital provincial no podía acrecentar su gravitación política mientras las comunas conservaran intactas sus atribuciones. Lo que se necesitaba era algún tipo de reforma, similar a la promovida por Arias, que impusiera una mayor centralización a las instituciones locales y recortara sus atribuciones políticas.<sup>24</sup> Ahora bien, a diferencia de lo sostenido por algunos notables del Partido Conservador, en este caso no se pretendía limitar el influjo político de todas las dirigencias locales; por el contrario, se pensaba que, al menos, algunas de ellas debían desempeñar un papel político más relevante que el ejercido hasta el momento. La clave era distinguir a las dirigencias con verdaderos “prestigios” de aquellas con escaso arraigo local. Esta distinción resultaba inevitable en la me-

---

ejemplo, pueden citarse estas afirmaciones de un periódico comunal, publicadas algunos años después: “El Partido Conservador tiene que hacer una puntualización, que tal vez sea, una rectificación, en la tesis de ‘la Provincia para la Provincia’. Es una tesis que debe aplicarse en todas y en cada una de sus localidades. Instituída la Comuna integral y libre, sin la policía encima, sin la justicia encima del Gobernador feudal, y acaso feudatario, el electorado llevará al gobierno de las comunas, si hay libertad de voto, a sus vecinos de arraigo [...]. Y no a los que vivan de la Comuna, ausentes en las capitales y dejándola a cargo del Comisario que esté a las órdenes del Gobernador o del Interventor. [...]. Esa acción y representación en todas las localidades por sus vecinos de arraigo es ‘la Provincia para la Provincia’, según el Partido Conservador, y no la Provincia para Buenos Aires, ni para La Plata. Así los caudillos locales, cual lo son los señores ingleses, serán como antes resguardo y amparo del vecindario, en faz misma del poder, y no sus agentes o azotes, como los Comisionados actuales” (*La Provincia*, Azul, 25/1/18).

<sup>24</sup> *El Día*, por ejemplo, establecía una clara distinción entre el autonomismo provincialista y la descentralización municipal: “Si el Partido Conservador enarbolara la bandera de la descentralización comunal, de las autonomías municipales –que nada tienen que ver con la idea autonómica, que se refiere al gobierno del Estado por sus propios hombres– ó si *El Día* le hubiera atribuido ese programa, el reproche y la crítica serían justificados. Pero ni ése es el programa del Partido Conservador, por más que él acepte en toda su integridad el principio consagrado en la Constitución sobre la materia, ni ese programa se lo habíamos atribuido nosotros” (*El Día*, La Plata, 28/6/11).

dida en que, fuera cual fuese la estructura del partidaria que canalizara el predominio de la capital provincial, se pensaba que tendría que reunir dos características: una, que concentrara los votos movilizados (legítimamente) por las dirigencias comunales, y la otra, que estas dirigencias encontraran limitaciones institucionales que las subordinaran a las autoridades radicadas en La Plata.<sup>25</sup> Así, se evitarían dos fenómenos tradicionales: por un lado, la actuación de dirigentes sin una clara inserción local o provincial (principalmente de origen metropolitano) pero que contaban con el respaldo de la cúpula partidaria; y por el otro, la insubordinación de los agentes locales más poderosos.

Esta iniciativa se asociaba con la reforma de las normas electorales vigentes en la provincia. El voto calificado –una alternativa que, por entonces, concitaba adhesiones en diversos ámbitos políticos–<sup>26</sup> fue retomado en clave propia por la prensa platense. Como señalaría *El Día* en 1910: “Si nuestro régimen electoral, ó siquiera nuestro régimen municipal se basara en el elector calificado, consciente, responsable, la masa analfabeta, inorgánica, no pesaría, sería tal vez posible que grupos de vecinos de verdadero arraigo formando los núcleos dirigentes de cada distrito, organizaran las autoridades edilicias consultando los intereses generales”.<sup>27</sup> A esta propuesta se sumó a veces la de otorgar el voto a los extranjeros en las elecciones provinciales, ya que ambas medidas resultaban congruentes. En rigor, lo que se deseaba era transformar cualitativamente al electorado para inducir un cambio análogo de los dirigentes locales. En este sentido, se suponía que dirigencias menos ligadas al clientelismo y a la política criolla se mostrarían más dispuestas a reconocer una conducción provincialista y centrada en La

<sup>25</sup> Esto conllevaba una mirada ambivalente respecto de los agentes políticos locales. Así, por ejemplo, *El Día* señalaba, por un lado: “el lirismo de los constituyentes de la provincia les sugirió la idea de la descentralización en materia electoral, y á fin de atar las manos del P. E., cuyo despotismo se temía, se entregaron á las municipalidades todos los resortes políticos, formacion del registro cívico, sorteo de mesas receptoras de votos, etc., De ahí nació el caudillismo. Desde que las municipalidades tienen esas facultades, cada distrito ha sido un feudo. El padrón importaba no solamente el dominio de la situación local, sino el medio de llegar á la legislatura é influir decididamente en el gobierno general”; pero, por el otro, “no se puede ir contra el ‘caudillismo’, contra los caudillos, en abstracto. Lo que hay que hacer es morigerar el sistema, quitándole sus asperezas, respetar en una palabra, los prestigios reales, verdaderos y que reposen en la simpatía y el aprecio del pueblo, sin consentir que los resortes oficiales se conviertan en recursos de extorsión, y amparar todos los anhelos realmente populares que tienda á reaccionar contra lo que es artificial y forzado, no para conseguir el ideal teórico de la extirpación del sistema, sino para propender al gobierno de los buenos” (*El Día*, La Plata, 11/4/10).

<sup>26</sup> A modo de ejemplo, pueden consultarse los resultados de la encuesta realizada por el diario *La Nación* entre agosto y septiembre de 1911, en Darío Cantón y Jorge Raúl Jorrot, *Elecciones en la ciudad, 1892-2001*, tomo II, Buenos Aires, 2001.

<sup>27</sup> *El Día*, La Plata, 9/4/10.

Plata.<sup>28</sup> Desde luego, esto no contaba con muchos apoyos en el resto del territorio provincial: el carácter plebeyo de la política bonaerense era un dato aceptado tanto por las dirigencias comunales como por buena parte alta dirigencia, pues –como advertían los contemporáneos– los caudillos electorales y sus clientelas populares constituían una pieza clave de las estructuras partidarias. Por ello, en general, las elites políticas bonaerenses habían buscado controlar a sus agentes electorales limitando su influencia política, en lugar de pretender sustituirlos por dirigencias más calificadas social y económicamente pero asimismo potencialmente más independientes.

Por último, la modificación de la representación legislativa de las secciones electorales redondeaba este esbozo de reformas. El objetivo no era sólo actualizar la representación asignada a cada sección electoral a comienzos de la década de 1890 (ya perimida dado el desigual crecimiento demográfico experimentado en dos décadas).<sup>29</sup> La reforma, en realidad, buscaba aumentar la representación de la capital provincial y, a la vez, reducir los efectos del localismo comunal.<sup>30</sup> A tal fin, solían mencionarse diferentes propuestas. La más difundida, sin duda, era hacer de La Plata una sola sección. Pero también, a veces, se le sumaba la propuesta de incrementar el número de secciones electorales, con lo que se buscaba evitar la dispersión de las fuerzas políticas, aglutinándolas en un conjunto reducido de núcleos urbanos. Se suponía que esto último facilitaría la tarea de consolidar una dirección propiamente platense ya que, como señalaba el periódico recién citado, “cuanto menos extensas sean las secciones electorales, más pesarán en los comicios las

<sup>28</sup> Estas medidas sólo se consideraban adecuadas en el plano provincial pero, generalmente, no así en el orden nacional. En este sentido, es probable que la política santafesina constituyera un modelo sobre los posibles efectos del voto calificado y la participación electoral de los extranjeros. Sobre todo, la experiencia de la Liga Sur: una estructura partidaria de carácter eminentemente provincial, con una retórica municipalista y cuya gravitación política en la ciudad de Rosario obedecía en gran medida a la vigencia del sufragio censitario.

<sup>29</sup> En efecto, por entonces, se había fijado a cada sección electoral casi la misma representación legislativa (las diferencias no eran mayores a un senador o un diputado); sin embargo, hacia 1910, era evidente que esa distribución distaba de corresponder a la población realmente existente en cada sección. En La Plata esto era denunciado con frecuencia, ya que la sección 3ª –a la que pertenecía la capital provincial– elegía varios diputados y senadores menos de lo que le correspondía en términos proporcionales.

<sup>30</sup> Como señalaría *El Argentino*: “El provincialismo sin un núcleo central es una fuerza rica en potencia cuyas energías se pierden en su mayor parte por falta de unidad en la acción. Hay que esforzarse, pues, en hacer ese centro y para ello forzoso es empezar por darle á La Plata una representación propia que interese á los electores y sirva de aliciente y estímulo á los ciudadanos para constituir organismos políticos genuinamente provincialistas y platenses” (*El Argentino*, La Plata, 24/12/11).

grandes ciudades [...], mayor será la influencia de la tendencia provincialista en el gobierno”.<sup>31</sup>

Dado los apoyos con que contaban dentro del partido gobernante, algunas de estas ideas y motivaciones tuvieron oportunidad de expresarse abiertamente con motivo de la reforma electoral provincial impulsada por Arias en 1911.

## La Ley Ahumada

En 1911 se debatió en el Senado provincial un proyecto de reforma de la ley electoral bonaerense redactado por José Ahumada, ministro de Hacienda de Arias. Destinado a acompañar la línea presidencial, el proyecto se inscribía en el marco de los clivajes tradicionales de la política provincial. Básicamente, la Ley Ahumada apuntó a reforzar el papel del Ejecutivo provincial en el sistema político bonaerense y, asimismo, a socavar la gravitación de los agentes locales. Por ello, y a diferencia de las disposiciones barajadas por el gobierno nacional, este proyecto no contempló cambios en la forma del voto (público y espontáneo) ni en el sistema electoral proporcional vigente en la provincia.<sup>32</sup>

En términos generales, la nueva ley apeló a dos tipos de mecanismos para lograr esos objetivos: por un lado, establecía criterios de calificación económica y social como requisito para desempeñar algunas funciones electorales fundamentales; y por el otro, fijaba instrumentos de control por parte de las autoridades centrales, principalmente a través de una Junta Electoral integrada por los presidentes del Senado provincial, de la Cámara de Diputados provincial y del Tribunal de Cuentas.<sup>33</sup>

De ese modo, la confección del padrón electoral (principal función política desempeñada por las autoridades locales) quedaba sometida a una serie de nuevas regulaciones. En principio, como disponía la Constitución provincial, dicha confección se mantuvo dentro de la órbita comunal: el padrón se elaboraba cada cuatro años por medio de comisiones empadronadoras que inscribían a los electores en sus domicilios, y todos los años se reabría para realizar modificaciones o nuevas inscripciones. Lo que se modificó fue, en primer lugar, la composición de esas comisiones: sus miembros, sorteados en el Concejo Deliberante, ahora serían seleccionados a partir de las listas “de los doce mayores

<sup>31</sup> *El Argentino*, La Plata, 24/12/11.

<sup>32</sup> La Constitución provincial establecía que debía respetarse la proporcionalidad de la representación en todas las elecciones populares; y, consecuentemente, la ley electoral bonaerense había adoptado una variante del sistema de “cuociente electoral”.

<sup>33</sup> DSSPBA, 26/9/10, p. 490.

contribuyentes de cada cuartel ó subdivisión de cuartel”.<sup>34</sup> Estas listas las conformaba la Dirección General de Rentas de la provincia a fin de verificar fehacientemente la calificación tributaria de los empadronadores. A esta “calificación” económica, hasta entonces inexistente,<sup>35</sup> se sumaban otras dos novedades: la edad mínima para integrar las comisiones se elevaba de 17 a 22 años, y se exigía la residencia en el mismo cuartel donde se realizaría el empadronamiento.<sup>36</sup>

Una vez elaborado el padrón electoral, se prolongaba la injerencia de instancias “externas” a la comuna. La Junta Electoral, por ejemplo, intervenía en las tareas de corrección, ya que a partir de la citada lista “mayores contribuyentes” se encargaba de sortear a los miembros de las juntas de reclamaciones, que funcionaban en los concejos deliberantes, y ante las cuales podían presentarse las objeciones referidas al padrón elaborado.<sup>37</sup>

El acto electoral quedaba sujeto a regulaciones similares. En la designación de los miembros de las mesas receptoras de votos se utilizaba un listado de los “veinte mayores contribuyentes” de cada cuartel del distrito, conformado también por la Dirección General de Rentas,<sup>38</sup> y para sus miembros se estipulaban los mismos requisitos fijados para los empadronadores.<sup>39</sup> Además, la Junta Electoral supervisaba tanto la apertura como el desarrollo del acto comicial.<sup>40</sup> Finalmente, una vez

<sup>34</sup> DSSPBA, 26/9/10, p. 481. Cabe aclarar que, en el proyecto de Ahumada la inclusión de estos mecanismos de calificación social y económica no tenían el mismo significado que le daba la prensa platense. De hecho, en los fundamentos del proyecto se dejaba sentado que se trataba de un sustituto de la solución que, en realidad, se consideraba más adecuada, a saber: la asignación de las tareas de empadronamiento a funcionarios dependientes del Estado. Esto, sin embargo, no podía realizarse ya que contravenía abiertamente la Constitución provincial (DSSPBA, 26/9/10, p. 498).

<sup>35</sup> En realidad, la calificación de los agentes encargados de los preparativos electorales tenía un antecedente inmediato en la legislación bonaerense. Se trata de la ley de julio de 1910, según la cual, en los municipios en estado de acefalía, la formación de las comisiones de empadronamiento debía hacerse a partir de la nómina de los mayores contribuyentes.

<sup>36</sup> Desde luego, quedaban exceptuados los funcionarios y empleados públicos, y se mantenía la condición de saber leer y escribir. En cuanto a las tres cláusulas citadas, el miembro informante de la comisión especial de diputados destacó su inclusión señalando: “Con estos tres requisitos (calificación tributaria, edad y residencia) que no existen en la actual ley, es indiscutible que se llegará á formalizar más el empadronamiento, ó sea la formación del registro electoral” (DSCPBA, 22/12/11, p. 848).

<sup>37</sup> DSSPBA, 26/9/10, p. 484.

<sup>38</sup> Cabe señalar que, en la versión finalmente aprobada, el Director General de Rentas pasó a figurar como “auxiliar” de la Junta Electoral, y esta última asumió las funciones que inicialmente se le habían asignado a aquél.

<sup>39</sup> DSSPBA, 26/9/10, p. 484.

<sup>40</sup> De hecho, la Junta Electoral podía enviar comisionados a las comunas, a fin de presenciar el desarrollo de los comicios e “informar sobre su mérito legal” (DSSPBA, 26/9/10, p. 489).

realizados los escrutinios “parciales” –esto es, los realizados en las mesas electorales–, la Junta Electoral se encargaba del escrutinio general.

En esta fase final, los controles se extendían hasta la Legislatura, ya que la Junta Electoral, además de realizar el escrutinio definitivo, asumía indirectamente la tarea de juzgar en una primera instancia la validez de las elecciones provinciales.<sup>41</sup> Esto, como advertirían algunos legisladores, suponía avanzar sobre facultades políticas que la Constitución otorgaba exclusivamente a la Legislatura.

Los promotores de la ley defendieron estas medidas argumentando que se buscaba erradicar los abusos y fraudes cometidos por las dirigencias locales, tanto en las comunas como en la propia Legislatura. Por ello, se agregaron otro tipo de cláusulas, como las correspondientes a la acción de los fiscales opositores o la intervención del Jefe del Registro Civil –un funcionario formalmente dependiente del Ejecutivo Provincial– en varias instancias del proceso electoral.<sup>42</sup> Ahora bien, entre las prácticas que se buscaba eliminar, las cometidas por los propios correligionarios contra sus autoridades partidarias concitaron un particular interés. La Ley Ahumada abordó esta cuestión modificando las normas para la presentación de las listas electorales. En primer lugar, sólo serían válidas aquellas listas que se hubieran presentado a la Junta Electoral y fueran refrendadas por las autoridades partidarias correspondientes; se contemplaba también la alternativa de presentar una lista independiente, que contara con el apoyo de “cinco electores

<sup>41</sup> Así lo estipulaba el artículo 95 de la Ley Ahumada: “Si ninguna reclamación ú observación se hubiese presentado, sobre la validez de las elecciones ó de los títulos de los electos, serán aprobados unos y otros sin más trámite, y convocados los electos para prestar juramento, é incorporarse á la cámara el día que fije el respectivo reglamento” (DSSPBA, 26/9/10, p. 491). En caso de existir reclamaciones, se formaba una comisión compuesta por senadores y diputados que se encargaba de evaluar todos los documentos pertinentes. Terminada esa etapa, la comisión presentaba a la cámara respectiva una resolución para que ésta decidiera. Cabe recordar que el juicio de los comicios por parte de las cámaras era uno de los aspectos más criticados del sistema representativo bonaerense. Por ejemplo, Nicolás Matienzo señalaba en 1910: “El juicio de las elecciones corresponde, según la Constitución y las leyes, a los cuerpos cuyas vacantes se trata de llenar. Cada cámara, tanto en lo nacional como en lo provincial, es juez exclusivo de la elección de sus miembros; pero no es posible afirmar que procede siempre con la imparcialidad que presume el concepto de juez. Las cámaras legislativas se inclinan con demasiada frecuencia a aceptar, en caso de elecciones discutidas, los pretendientes de sus simpatías. A menudo también declaran nulas elecciones en que triunfan candidatos de la oposición. La conducta de las cámaras como jueces de elecciones no ha concurrido hasta ahora a purificar las prácticas políticas ni a dignificar la función del sufragio popular” (N. Matienzo, *op. cit.*, pp. 224-225).

<sup>42</sup> El Jefe del Registro Civil intervenía, por ejemplo, en el sorteo de los empadronadores y en el envío de las citaciones a los designados. Dentro de esta línea, se estipuló también la realización de dicho sorteo con un globo de cristal y en un día fijo para evitar reuniones imprevistas o escasamente anunciadas; y, asimismo, se consignó de forma explícita la fiscalización de los partidos opositores.

contribuyentes de cada uno de los distritos que componen la misma sección”.<sup>43</sup> Una vez cumplidos estos trámites, las listas eran inmodificables ya que no se tendrían en cuenta las alteraciones introducidas por los votantes. Esto significaba, por un lado, el fin de las “borratinas”, utilizadas tradicionalmente por los caudillos electorales para influir en la política provincial (por cuenta propia o en alianza con miembros de la cúpula); pero también, el fin de las “listas especiales” formuladas con el membrete del partido pero sin el consentimiento de sus autoridades.

La Ley Ahumada recibió un tratamiento muy disímil en las cámaras de la Legislatura. En el Senado, la voluntad del Ejecutivo provincial no se topó con reacciones adversas, ya sea porque buena parte de los senadores acordaba con la línea fijada respecto de las dirigencias locales, o porque aquellos que habían ascendido desde las comunas se hallaban demasiado comprometidos con los mecanismos de cooptación intrapartidaria como para adoptar una actitud independiente. Bajo estas condiciones, ganaron prominencia algunas reivindicaciones de los provincialistas platenses. Esto llevó a que el debate dividiera, a veces, a quienes proponían intensificar la línea centralizadora de la Ley Ahumada y quienes se inclinaban a mantener las disposiciones de la ley o incluso moderarlas a favor de los poderes locales. En la Cámara de Diputados, en cambio, la discusión más intensa se focalizó en el objetivo mismo del proyecto de ley, lo que diferenció a quienes apoyaban la orientación general del proyecto y a quienes impugnaban los controles y restricciones que se pretendían introducir.

Significativamente, en el Senado el único punto que provocó “disidencias de cierta importancia” en la comisión destinada a estudiar el proyecto se refería a la modificación de la representación de las secciones electorales –la Ley Ahumada, además de las cláusulas ya citadas, incluía una actualización de la representación legislativa–. Según la Constitución provincial, dicha actualización debía mantener cierta proporción numérica entre los representantes y los ciudadanos, por lo que el proyecto oficial redistribuía de forma proporcional la cantidad existente de legisladores según la población de cada sección electoral. El problema radicó en que, en primer lugar, para esa redistribución se tomaba como base el censo de 1890; lo que, dado el desigual crecimiento demográfico experimentado por la provincia, suponía una “ponderación” de los porcentajes que atenuaba su impacto sobre las secciones electorales más desfavorecidas.<sup>44</sup> En segundo lugar, la comisión espe-

<sup>43</sup> DSSPBA, 26/9/10, p. 489.

<sup>44</sup> DSSPBA, 6/6/11, p. 196. Cabe destacar que la distribución fijada en la década de 1890 no había respetado un criterio estrictamente matemático, ya que había asignado proporciones casi iguales de representación legislativa. Hacia 1911, ésta era la distribución de la representación legislativa: secciones 1<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup>, 7 senadores y 13 diputados; secciones

cial introdujo un inciso por el cual recién en 1915 entraría en vigencia la nueva asignación de representaciones con el fin de evitar tener que declarar cesantes a algunos diputados y senadores pertenecientes a las secciones cuya representación se reduciría. La principal oposición provino del senador Dalmiro Sáenz, quien insistió en ajustarse a lo dispuesto por el texto constitucional sin atender a las demandas de las dirigencias afectadas. El senador platense sostuvo: “por este procedimiento viene á quitarse representación á los parajes, partidos ó pueblos, que por distintos motivos debían ser más considerados. La sección tercera, por ejemplo, está sacrificada por ese error, y dentro de la sección tercera está la capital de la provincia”.<sup>45</sup> La objeción no prosperó; sin embargo, sin desatender totalmente los intereses de las otras secciones, la redacción definitiva mejoró la representación asignada a la sección 3<sup>a</sup>, correspondiente a La Plata.

Respecto a los artículos referidos al desarrollo del proceso electoral se suscitó cierta controversia en torno a dos puntos, y en ambas ocasiones fue Atencio quien buscó acentuar la orientación “centralizadora” del proyecto oficial. Por un lado, propuso una modificación del artículo referido a la representación proporcional que fijara como requisito indispensable para ingresar en la Legislatura la obtención del cuociente electoral –a diferencia del proyecto en discusión que permitía ingresar un representante con la mera obtención del mayor “residuo”–.<sup>46</sup> En segun-

---

2<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>, 6 senadores y 13 diputados; secciones 3<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>, 6 senadores y 12 diputados. Por estos años, sin embargo, algunos calculaban que una distribución basada en la población realmente existente debía acercarse a estos valores: secciones 1<sup>a</sup> y 2<sup>a</sup>, 4 senadores y 9 diputados; sección 3<sup>a</sup>, 7 senadores y 14 diputados; sección 4<sup>a</sup>, 9 senadores y 18 diputados; sección 5<sup>a</sup>, 5 senadores y 9 diputados; sección 6<sup>a</sup>, 9 senadores y 17 diputados (*El Argentino*, La Plata, 12/12/11). Como puede apreciarse, las secciones 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup> resultaban desfavorecidas en comparación con las secciones 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>. En este sentido, al aplicar la regla de proporcionalidad a los datos estadísticos de dos décadas atrás, la Ley Ahumada matizaba tales desequilibrios del siguiente modo: secciones 1<sup>a</sup> y 2<sup>a</sup>, 5 senadores y 11 diputados; sección 3<sup>a</sup>, 8 senadores y 16 diputados; sección 4<sup>a</sup>, 7 senadores y 14 diputados; sección 5<sup>a</sup>, 6 senadores y 11 diputados; sección 6<sup>a</sup>, 7 senadores y 13 diputados (DSCDPBA, 26/9/10, p. 481).

<sup>45</sup> DSSPBA, 6/6/11, p. 199. Cabe recordar que Dalmiro Sáenz se había desempeñado en 1908 como presidente de la Junta Provisoria encargada de organizar al Partido Conservador en La Plata. Por este motivo, el senador Mariano De la Riestra relacionaba la impugnación planteada por Sáenz con la inserción de éste en los círculos políticos y sociales de la capital provincial: “Mi distinguido colega el señor senador Sáenz que no está de acuerdo con la comisión, creo que habla en este caso impulsado por su afecto á La Plata donde él reside y actúa, donde es apreciado con justo merecimiento” (DSSPBA, 9/7/11, p. 199).

<sup>46</sup> El proyecto original de la Ley Ahumada establecía: “Se considera residuo el número de votos obtenido por una lista que no haya alcanzado al cuociente electoral” (DSSPBA, 26/9/10, p. 490). Sin embargo, el proyecto finalmente aprobado estableció la condición de que dicho residuo, para ser computado, debía ser “mayor que la mitad del cuociente electoral” (*Leyes del Estado y Provincia de Buenos Aires. Período legislativo 1911-1912*, La Plata, p. 501).

do lugar, propuso eliminar las facilidades contempladas en el proyecto oficial para presentar listas electorales por fuera de los partidos políticos. En ninguno de los casos el senador platense logró convencer a los senadores, ya que en alguna medida sus propuestas escapaban al sentido que se buscaba dar a esas disposiciones. En efecto, Atencio pretendía modificar los criterios vigentes sobre representación de las minorías – en consonancia con la preocupación de los provincialistas platenses por evitar la dispersión de las voluntades políticas–;<sup>47</sup> el proyecto oficial, en cambio, buscaba principalmente introducir medios legales para reforzar la disciplina partidaria.<sup>48</sup>

La edad mínima para el ejercicio del voto fue el tema más largamente debatido por los senadores. El proyecto original la elevaba de 17 a 20 años, y la mayoría de los miembros de la comisión especial respaldó ese criterio. Sin embargo, durante el debate, algunos senadores expresaron su intención de fijarla en 18 años. En rigor, para gran parte de los defensores de una y otra posición la cuestión central era la misma: calificar al votante. Así, mientras que para Atencio o Ahumada elevar la edad del voto implicaba mejorar la calidad del electorado dada su mayor madurez y racionalidad, para Sáenz ello se lograba incorporando a los más jóvenes que, a diferencia del resto de los votantes, contaban con una escolaridad más completa y prolongada.<sup>49</sup> Finalmente, por voto de la mayoría de los senadores, se modificó el artículo fijando el límite en 18 años.

Por último, con la aprobación del artículo 131, el provincialismo obtuvo una victoria. Esta “disposición complementaria”, incluida en el proyecto original, establecía la obligación, para todos los que desempeñasen cargos públicos en la provincia –electivos o administrativos–, de inscribirse en el padrón provincial antes de cumplido el primer año en ejercicio; en caso contrario, se los declararían “cesantes”.<sup>50</sup> Dado que para ello se exigía tener residencia en el territorio provincial, cuando menos “alternativa”,<sup>51</sup> la disposición aludía a un conocido anhelo pro-

<sup>47</sup> Ya en el inicio de las sesiones Atencio había expresado esta posición: “Hago sobre ese particular una profesión de fe categórica y en perfecta armonía con mis ideas de toda la vida. Antes que fortalecer las minorías, antes que defenderlas, el espíritu de la ley debe tender á robustecer las mayorías que son las que por nuestro régimen tienen derecho a gobernar al país” (DSSPBA, 6/7/11, pp. 193-194).

<sup>48</sup> DSSPBA, 11/7/11, pp. 397-398.

<sup>49</sup> DSSPBA, 20/6/11, pp. 284-328.

<sup>50</sup> DSSPBA, 26/9/10, p. 495. Originalmente, figuraba como artículo 134. Cabe señalar que ya la Constitución provincial establecía, para todos los empleados y funcionarios bonaerenses, la obligación de residir en el lugar donde ejercían funciones (artículo 46); lo que, tradicionalmente, apenas se había respetado.

<sup>51</sup> El artículo 16 del proyecto original incluía esta posibilidad: “Serán inscriptos todos los ciudadanos naturales o naturalizados, que tengan residencia en el cuartel, y no se hallan

vincialista: el de restringir la circulación por la administración y los poderes públicos bonaerenses de figuras “ajenas” a la vida provincial. El senador Enrique Smith se opuso al artículo considerándolo inconstitucional y argumentando que dificultaría la contratación de especialistas cuyos servicios resultaban imprescindibles para el Estado provincial.<sup>52</sup> Por su parte, Atencio desestimó tales críticas, aunque aceptó introducir modificaciones que hicieran más flexible la normativa (por ejemplo, contemplando el caso de los especialistas y técnicos).<sup>53</sup> Lo principal, según él, era dar un primer paso para terminar con la “situación privilegiada” de quienes, en virtud del sistema político provincial, disponían de dos ciudadanía: “la ciudadanía que ejercitan y que los puede conducir á posiciones públicas en la capital de la república; y la ciudadanía que simultáneamente pueden ejercitar en la provincia, y por consiguiente, conducirlos también á posiciones públicas en ésta”.<sup>54</sup> La propuesta fue aprobada por la totalidad de los senadores, lo que evidenció la gravitación que podían alcanzar estas ideas.

En la Cámara de Diputados el debate adquirió un tono distinto. No sólo abundaron las expresiones más o menos veladas de rechazo a la iniciativa,<sup>55</sup> sino que el diputado Florencio Ballesteros, intendente de

---

en alguno de los casos de excepción, enumerados en el artículo siguiente. En caso de residencia alternativa en dos ó más lugares, el elector podrá elegir el de su inscripción con tal que éste tenga bienes raíces, por sí, o por su esposa ó hijos menores. Los extranjeros naturalizados, deberán exhibir su carta de ciudadanía” (DSSPBA, 26/9/10, p. 483).

<sup>52</sup> DSSPBA, 6/7/11, pp. 373-376.

<sup>53</sup> En efecto, a la cláusula original se le agregaría la siguiente salvedad: “Cuando por razones de carácter técnico ó especial de las funciones sea necesario nombrar un ciudadano que no se encuentre inscripto en el registro electoral de la provincia, el hecho se considerará provisorio, debiendo la persona nombrada ponerse en condiciones de la ley en la primera reapertura del padrón” (DSCDPBA, 22/12/11, p. 847).

<sup>54</sup> DSSPBA, 18/7/11, p. 438. Atencio especificó este punto en los siguientes términos: “No queremos excluir á nadie. Queremos regularizar una situación. Queremos que los ciudadanos que viven en la capital de la república, pero que son hijos de la provincia de Buenos Aires y que tienen derecho á hacer vida pública en ella, mañana cuando venga la ley nacional de enrolamiento –ya ha venido, está vigente– no se encuentren en la situación en que esa ley los pondrá si no optaran por venir á radicarse en la provincia para ejercer en ella su ciudadanía. Porque se encontrarán esos señores, señor presidente, con que el registro de enrolamiento les dará domicilio en la Capital Federal, y el voto obligatorio que se anuncia, los obligará á votar en la Capital Federal: los habrá despojado del ejercicio de su ciudadanía en la provincia de Buenos Aires; y yo no deseo eso. Yo deseo que vengan aquí; yo deseo que actúen aquí; que cuando llegue la hora de enrolarse, se enrolen aquí; que cuando llegue el momento de inscribirse, se inscriban aquí. Si no lo han hecho, elevo mi amplitud de miras y mi liberalidad al punto de aceptar con aplauso el artículo 16 de la ley, que admite la residencia alternativa, ¿para qué? Para que ni siquiera la comodidad, el confort, la salud de los que viven en la capital se resientan por ello” (DSSPBA, 18/7/11, pp. 438-439).

<sup>55</sup> Por ejemplo, el diputado Casco comentaría “para ser empadronador se exigen mayores requisitos que para ser diputado” (DSCDPBA, 29/12/11, p. 879), y del diputado Gnecco, “siempre se está dudando de la honestidad de las municipalidades” (DSCDPBA, 29/12/11, p. 892).

Mercedes, planteó directamente el fondo político de la cuestión: “Este proyecto es una garantía, una prenda, por así decirlo, que quiere darse á la opinión de que la provincia de Buenos Aires con sus autoridades [...] se incorpora á este movimiento iniciado en el país”. Para ello, sin embargo, se había decidido sacrificar “la dignidad de la municipalidades de la provincia”.<sup>56</sup> A partir de este diagnóstico, Ballesteros denunció lo que, para él, era el flanco más débil de la Ley Ahumada: “a pesar de estos sacrificios y buenas intenciones [...] el Senado no logrará colmar las aspiraciones de la opinión pública, expresadas ya en juicios de la prensa que han atacado al proyecto, á su autor y á la cámara, porque entienden que no se trata con esta ley sino de un subterfugio para no adoptar el padrón militar, que parece ser por hoy el desiderátum de la democracia”.<sup>57</sup> ¿Qué proponía entonces?

Otorguemos al pueblo el padrón militar y evitemos a las municipalidades y á los ciudadanos que las constituyen el sacrificio del decoro del cuerpo de que forma parte.<sup>58</sup>

La estrategia de Ballesteros era clara. Si lejos de rechazar las críticas de los sectores reformistas las autoridades partidarias habían trasladado a las dirigencias locales la responsabilidad por la situación vigente (fraude electoral, clientelismo, apatía política, etc.), Ballesteros respondía poniendo en evidencia el carácter oportunista de la Ley Ahumada e invitando a discutir las normas electorales que por entonces se debatían en el plano nacional, esto es, las normas que muchos asociaban con una verdadera reforma electoral. En este sentido, Ballesteros no sólo planteó en varias ocasiones la utilización del padrón militar sino también la incorporación del voto obligatorio, un tema casi ignorado por los senadores provinciales.<sup>59</sup>

La intervención de Ballesteros tuvo escaso eco y los diputados tendieron a secundar la línea de la gobernación. Así, con relación a los mecanismos de control dispuestos por la Ley Ahumada, sólo parcialmente fueron modificados los relacionados con la calificación de los miembros de las comisiones empadronadoras y de las juntas de reclamaciones. A diferencia de lo ocurrido en el Senado, no fue bien recibida la idea de calificar a los encargados de las tareas electorales. En un principio, se intentó reemplazar la categoría de “mayores contribuyentes” por la de “ciudadano”; pero, finalmente, se llegó a una posición intermedia: la fórmula aprobada comprendería al conjunto de “todos los contribuyentes

<sup>56</sup> DSCDPBA, 12/1/12, p. 912.

<sup>57</sup> DSCDPBA, 12/1/12, p. 912.

<sup>58</sup> DSCDPBA, 12/1/12, p. 913.

<sup>59</sup> DSCDPBA, 19/1/12, p. 953. Finalmente, el padrón militar se incorporó sólo como elemento de prueba en el caso de una presentación ante la junta de reclamaciones. Véase *Leyes del Estado y Provincia de Buenos Aires. Período legislativo 1911-1912*, La Plata, p. 488.

y ciudadanos que ejerzan profesiones liberales”. Asimismo, los controles relacionados con las facultades de la Junta Electoral, quizá más significativos para la gobernación, fueron aprobados con escasas resistencias. Lo mismo ocurrió con otro de los “ejes de la ley”: la presentación de la lista electoral y la eliminación del sistema de tachas. El propio ministro Ahumada defendió la medida ante los diputados, destacando su objetivo principal: “Eliminar una de las grandes vergüenzas de nuestra política, las listas especiales, las borrratinas en que los miembros afiliados á los partidos políticos son el cuchillo de sus correligionarios. Con esto vamos á cerrar la puerta y vamos á dar á los comités dirigentes la llave para hacer respetar sus deliberaciones”.<sup>60</sup> Para quienes, como Luis Guerci, habían accedido a la cámara por esa vía, las palabras del Ministro resultaron agraviantes: “No considero como una vergüenza las listas especiales. Estoy sentado, y bien sentado en este recinto por una lista especial, habiendo sido electo por el voto espontáneo de mis conciudadanos”.<sup>61</sup> Pero, aunque no era el único en sostener esa opinión, el artículo fue aprobado.

Además de la modificación de los requisitos de calificación, la Cámara de Diputados introdujo una segunda corrección de importancia. Se trataba del artículo por el cual la Junta Electoral se arrogaba en parte la facultad de juzgar la validez de las elecciones provinciales. La medida, según sus promotores, apuntaba a terminar con los llamados “escrutinios de conciencia” –la tradicional manipulación por parte de las cámaras de los resultados electorales–. Aprobada por el Senado, la disposición suscitó una mayor oposición en la Cámara de Diputados, probablemente porque en esta cláusula se veía afectado todo el cuerpo legislativo, y no sólo las dirigencias locales. De hecho, hasta el diputado José Arce, defensor de las anteriores disposiciones, impugnó esta medida considerándola inconstitucional, además de políticamente peligrosa: “de la misma manera que se supone que la cámara puede hacer escrutinios de conciencia, se puede suponer que la junta electoral también los haga”.<sup>62</sup> Tal comunión de voluntades hizo que el artículo fuese modificado preservando las atribuciones constitucionales de la Legislatura.

En términos generales, la reforma electoral salió airosa de su paso por la Legislatura. Las tres modificaciones principales introducidas por los legisladores –la edad mínima de 18 años, la modificación de los criterios de calificación económica y la restricción fijada a la Junta Electoral en el juicio de las elecciones– no alteraron su orientación general. Dicha orientación, vale destacar, aludía sobre todo a una motivación de tipo institucional, focalizada en la centralización administrativa, el reforzamiento del Poder

<sup>60</sup> DSCDPBA, 19/1/12, p. 941.

<sup>61</sup> DSCDPBA, 19/1/12, p. 941.

<sup>62</sup> DSCDPBA, 19/1/12, p. 950.

Ejecutivo y el recorte de las facultades municipales. En cuanto al artículo 131, constituyó una efímera victoria para el provincialismo: cuando el debate legislativo llegaba a su fin, Arias promovió su eliminación del proyecto definitivo en la Cámara de Diputados; y, de regreso en el Senado, los mismos legisladores que habían aprobado el artículo por unanimidad aceptaron el dictamen de la otra cámara sin mediar debate alguno.

### **La crisis del Partido Conservador y los nuevos proyectos de reforma electoral (1912)**

Las iniciativas institucionales de Arias se habían desarrollado en un contexto político favorable para las fuerzas que propiciaban una mayor centralización institucional –principalmente, el gobernador y su círculo, los voceros platenses del provincialismo y los dirigentes ligados a Santiago Luro, presidente del Partido Conservador–. Dicho contexto desapareció en 1912. La implementación de la Ley Sáenz Peña modificó las relaciones de fuerza existentes en el sistema político provincial, y lo hizo en un sentido que volvió inviable buena parte de las disposiciones aprobadas pocos meses atrás. La reforma del régimen municipal fue abolida y la Ley Ahumada nunca llegó a aplicarse. De hecho, en mayo de 1912, al inicio de las sesiones en la Legislatura, entraron nuevos proyectos de reforma electoral cuyo tratamiento se prolongó hasta comienzos de 1913.

### **Las elecciones de 1912 y la crisis del Partido Conservador**

La implementación de la Ley Sáenz Peña en Buenos Aires provocó un fuerte impacto en las estructuras del oficialismo provincial; aunque ello no se relacionó tanto con un sentimiento de amenaza por la inminente democratización como con la brusca redefinición de las relaciones políticas que provocaron las nuevas leyes electorales. En efecto, por un lado, en virtud de la labilidad propia de las lealtades políticas en la provincia, la posibilidad de “evolucionar” hacia otras fuerzas partidarias volvió a presentarse como una alternativa para una franja importante de la dirigencia conservadora; sobre todo, durante 1912, cuando los partidos se hallaban en plena reorganización de sus filas.<sup>63</sup> Además, la reforma electoral devolvió a estas dirigencias la gravitación política perdida en los años anteriores. El partido nuevamente las necesitaba,

---

<sup>63</sup> “Los resentidos y los lastimados tienen un punto de apoyo que antes les faltaba. Los que ayer se iban descorazonados a su casa, hoy pueden irse a la Unión Nacional ó a la Unión Cívica” (*El Día*, La Plata, 10/4/12).

tanto o más que antes, ya que ahora se trataba de movilizar votantes respetando el marco legal de la Ley Sáenz Peña.<sup>64</sup>

Por otro lado, la Ley Sáenz Peña operó como catalizador de las tensiones acumuladas dentro del Partido Conservador. A ello contribuyó no sólo la escasa institucionalización de sus estructuras<sup>65</sup> sino también los conflictos provocados por el gobernador. Cabe recordar que en apenas dos años Arias se había enfrentado con diversos sectores de la organización conservadora. Entre estos se contaban, desde luego, buena parte de los dirigentes comunales que habían sufrido el recorte de sus recursos políticos e institucionales;<sup>66</sup> pero, también, aquellos que simpatizaban con el provincialismo, por la eliminación del artículo 131 de la Ley Ahumada, y los dirigentes vinculados a la clase terrateniente, con motivo de la revaluación territorial de 1911.<sup>67</sup> De hecho, se trataba de una displicencia hacia su estructura partidaria que no pasó desapercibida para la opinión pública platense: “¿Es que el general Arias –se preguntaba *El Censor*– quiere imitar al doctor Sáenz Peña y gobernar sin partido?”<sup>68</sup>

En este contexto, resultaba previsible que el Partido Conservador no pudiera preservar la unidad organizativa, aun logrando un buen desempeño en las elecciones nacionales. En efecto, como es sabido, en 1912 se intentó un desdoblamiento de la lista electoral (las listas del Partido Conservador y de la Unión Nacional) que fracasó por la intervención del presidente de la Nación. Poco antes de los comicios, Arias retiró su apo-

<sup>64</sup> Véase Richard Walter, *op. cit.*, p. 37. Como señalaría *El Día*: “El partido 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” (*El Día*, La Plata, 9/2/12).

<sup>65</sup> Como se indicó, el Partido Conservador había surgido a partir de una reorganización del partido oficialista impulsada por el gobernador Ignacio D. Irigoyen, que supuso la agregación de elementos políticos con trayectorias disímiles. Si bien era claro que ello no favorecía la cohesión organizativa, en un principio la cúpula dirigente pudo obviar la cuestión ya que el partido tampoco se veía sometido a desafíos electorales de importancia. En consecuencia, hacia 1912 la organización interna se encontraba muy poco institucionalizada, tal como advertía la prensa platense: “el Partido Conservador existe en las listas de los comités, pero si mañana se toca generala no hay la seguridad de quienes y cuantos serán los que se presenten á formar” (*El Censor*, La Plata, 12/12/10).

<sup>66</sup> Ya durante el debate de la reforma de la ley orgánica municipal, el diputado Arce había aludido a esta cuestión, acusando a la prensa opositora de atacar al Partido Conservador y pretender dividirlo: “Y es necesario atacar de todas maneras, especialmente en este caso, que se encuentran en juego las autonomías municipales para ver si se consigue en alguna forma divorciar al primer magistrado de la provincia, con el inmenso número de sus distinguidos correligionarios políticos que se encuentran al frente de las comunas” (DSCDPBA, 30/12/10, p. 1069).

<sup>67</sup> Sobre este tema, véase Roy Hora, “La Defensa Rural: los terratenientes y el gobierno conservador de Buenos Aires en el ocaso del régimen oligárquico”, en *Estudios Sociales*, núm. 20, Santa Fe, 2001.

<sup>68</sup> *El Censor*, La Plata, 5/6/11.

yo a la Unión Nacional; en respuesta, este grupo dirigente rompió con el gobernador y, contando con el apoyo de Marcelino Ugarte, permaneció virtualmente escindido en los meses siguientes. Por su parte, las dirigencias comunales manifestaron una abierta indisciplina partidaria: la lista oficial fue modificada por medio de las borrratinas, viéndose especialmente perjudicados un conjunto de candidatos considerados “metropolitanos”.<sup>69</sup> En suma: pese al triunfo en las elecciones nacionales de 1912, poco quedaba de la asimetría de fuerza que había permitido a Arias imponer sus reformas institucionales.

### Los nuevos proyectos de reforma electoral

¿Cómo afectaron estos hechos a la reforma de la ley electoral? En principio, un cambio fue evidente: la orientación hasta entonces predominante del Ejecutivo provincial perdió fuerza y, en un marco de crisis organizativa, otros intereses partidarios pudieron expresarse. Además, la presión del Poder Ejecutivo Nacional y de la opinión pública metropolitana hizo imposible que Buenos Aires continuara al margen de las normas que regulaban los comicios nacionales. En consecuencia, los nuevos proyectos fueron más receptivos ante los intereses de las estructuras intermedias del partido y, a la vez, más condescendientes con las disposiciones de la ley electoral nacional.

Un reflejo de este nuevo contexto fue el proyecto presentado por el diputado Lorenzo A. Barros en mayo de 1912, por el cual se dejó sin efecto la ley municipal aprobada a instancias de Arias. En su presentación oral, el diputado hizo una abierta reivindicación de las dirigencias locales: “No hay institución más vilipendiada que las municipalidades de nuestra provincia, y no hay tampoco quien menos lo merezca”.<sup>70</sup> En rigor, se trataba de un nuevo clima de opinión, al que la prensa platense también se sumó:

Sólo en un momento de extravío pudo la legislatura del año centenario, formada por hombres que en su mayoría representaban las distintas comunas provinciales, prestarle su sanción [a] una monstruosidad semejante, y sólo también el achatamiento que en esa época reinaba, aquellas aceptaron silenciosas el yugo á que se les sometía [...]. Los tiempos han cambiado: el mismo gobernador se ha percatado de que á nuevo ambiente se imponen nuevos procedimientos.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Véase P. Fernández Irusta, *op. cit.*, p. 111.

<sup>70</sup> DSCDPBA, 10/5/12, p. 115.

<sup>71</sup> *El Argentino*, La Plata, 12/5/12.

Por su parte, y buscando congraciarse con la presidencia nacional, Arias envió a la Legislatura una ampliación de la ley electoral recientemente aprobada, por la cual se fijaba como requisito para el voto la inscripción en el padrón militar y la exhibición de la libreta de enrolamiento. Pero esto, sin duda, no alcanzaba para satisfacer las expectativas de la oposición.

A continuación, analizaremos otros dos proyectos, presentados en la Legislatura en mayo de 1912, que reproducían parcialmente proyectos anteriores y otras propuestas reformistas de la época.

### El proyecto de Sarrat

Vinculado a los círculos políticos de La Plata, Rodolfo P. Sarrat incorporó en su proyecto de reforma gran parte de las premisas comunes del provincialismo platense. No es sorprendente, pues, que la prensa de la capital provincial diera una buena acogida a su iniciativa: *El Argentino* publicó en primera plana el texto íntegro del proyecto y, pese a ser un periódico opositor, no dudó en afirmar que “de los tres proyectos [...] el del diputado Sarrat es, sin duda alguna, el más completo y el que mejor consulta las necesidades y los anhelos de la hora actual”.<sup>72</sup> Cabe recordar que, en La Plata, la política municipal de Arias había sido impugnada sólo parcialmente y, de hecho, la propuesta de Sarrat mantenía algunas afinidades con la Ley Ahumada. Su proyecto no contempló la instauración del voto obligatorio; el padrón militar fue incorporado como mecanismo de corrección del padrón provincial; y en cuanto al voto secreto, si bien fue incluido, el propio Sarrat aclaró meses después su opinión al respecto:

Yo concebía el voto secreto como un corolario, por decirlo así, del sufragio calificado, pero 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.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> *El Argentino*, La Plata, 15/5/12.

<sup>73</sup> DSCPBA, 14/2/13, p. 974.

Estas ideas, aceptadas en otros ámbitos, no concitaban igual simpatía en las comunas bonaerenses. Sarrat, sin embargo, podía contar en la provincia con el respaldo de la prensa platense, que por entonces seguía simpatizando con la idea de una calificación electoral.<sup>74</sup> Ciertamente, no era el único punto de coincidencia. Su proyecto mantuvo la distribución de la representación legislativa fijada por la Ley Ahumada (que acrecentaba la correspondiente a La Plata), y reprodujo algunos de los mecanismos institucionales dispuestos por dicha ley. Así, por un lado, para integrar las comisiones de empadronamiento, las mesas electorales o las juntas de reclamaciones, se exigía ser contribuyente o ejercer una profesión liberal; incluso, copiando artículos de la Ley Ahumada, se detallaban las diferentes categorías de propiedad contempladas y se disponía la intervención del Director General de Rentas de la provincia para controlar la calidad de contribuyente de los seleccionados.<sup>75</sup> Por otro lado, la Junta Electoral supervisaba todas las etapas de los comicios, incluso de forma más intensiva que en la ley electoral aprobada en enero de 1912.<sup>76</sup> Así, por ejemplo, la utilización del registro militar resultaba mediada por esta entidad: se incorporaba la libreta de enrola-

<sup>74</sup> Hacia fines de 1912, por ejemplo, *El Día* establecía una relación parecida a la planteada por Sarrat entre calificación electoral y secreto de sufragio: “El doctor Sáenz Peña, el coronel de la Serna, ejercitarán como es debido su nuevo derecho del voto secreto, lo ejercitarán quizá en útiles enseñanzas, en benéficas y morales singularidades, en justicias y nobles reparaciones. Pero la gente preparada y superior es muy escasa y de una completa excepción: mientras ellos demuestren con hechos irrefutables que el voto secreto es un positivo adelanto para la completa y casi ideal libertad electoral, legiones enteras de sujetos demostrarán á su turno, que el mismo voto secreto es maravilloso agente de desorden político y de inmoralidades gravísimas, de abyecta indisciplina cívica, de defeciones, de venganzas, que fomenta y multiplica terriblemente las infidencias, los tráficos, las ingratitudes, los sarcasmos y hasta las cobardías” (*El Día*, La Plata, 16/11/12). Por su parte, *El Argentino* insistía en la necesidad de calificar a algunos agentes electorales: “Hace ya más de diez años [...] que el doctor Bernardo de Irigoyen, gobernador á la sazón del Estado, dirigió un mensaje á la Legislatura refutando aquella tesis y demostrando que por medio de una calificación escrupulosa de los empadronadores y escrutadores se podía garantizar debidamente la más libre emisión del voto. Nadie levantó entonces la sólida argumentación del mensaje del gobernador Irigoyen, ni lo podría hacer hoy tampoco en forma eficaz, porque la Constitución no se opone á la calificación de los ciudadanos que deben levantar el padrón ó constituir las mesas receptoras de votos y la Legislatura goza de amplias facultades al respecto. Pero, ahora como en aquella época, la calificación es resistida por muchos que rinden tributo de palabra más no así de hecho á la verdad electoral” (*El Argentino*, La Plata, 7/2/13).

<sup>75</sup> DSCPBA, 10/5/12, pp. 83-84.

<sup>76</sup> Como en el caso de la Ley Ahumada, este proyecto se inscribía dentro de una corriente de opinión de larga data; ya en 1907 Luis V. Varela había señalado: “la opinión unánime del país, de los gobernantes y de la prensa, ha venido reclamando la reforma de constitucional en esta parte, habiéndose reconocido que hay más ventajas y mayores garantías en confiar á una junta electoral, todas aquellas atribuciones, que, en materia de elecciones, la Constitución confiere á las municipalidades y á los jueces de paz” (Luis V. Varela, *op. cit.* pp. 372-373).

miento como requisito para ser empadronado y, una vez confeccionado el padrón, la Junta Electoral lo corregía tomando como base el registro militar e inscribiendo de oficio a quienes sólo figuraban en éste.

En referencia a otros aspectos de la Junta Electoral, el proyecto contenía algunos cambios importantes. En primer lugar, siguiendo las ideas de conocidos juristas de la época, Sarrat optó por integrarla sólo con miembros del Poder Judicial –el presidente de la Suprema Corte de Justicia y los presidentes de las Cámaras de Apelaciones de La Plata– a fin de asegurarle una mayor independencia política. Además, esta junta tenía carácter “permanente”, y para su funcionamiento se le asignaban recursos económicos particulares y un espacio físico propio.<sup>77</sup> Acorde con la intención de desligar a las comunas del control directo sobre el acto comicial, la Junta Electoral articulaba su acción con otras instancias públicas; así, la distribución de los materiales necesarios para los comicios (urnas, sellos, actas, etc.) se realizaba por medio del Registro Civil, en lugar de hacerlo a través de las autoridades municipales.<sup>78</sup>

Estas atribuciones de la Junta Electoral, sin embargo, tenían un límite preciso: no avanzaban sobre la facultad de la Legislatura de ser, ella misma, el juez de los comicios. Como reconoció el autor, contra “el uso indebido” de dicha atribución por parte de las cámaras su proyecto contemplaba “impedimentos puramente morales”.<sup>79</sup>

El proyecto de Sarrat evidenció también el impacto provocado por las elecciones nacionales de 1912. Por un lado, enfatizaba la presencia de fiscales de los partidos opositores en las tareas preparatorias (sorteo de las distintas comisiones, tareas de empadronamiento, etc.), así como en el acto electoral y en el escrutinio de los votos. Este último pasaba a ser realizado por la Junta Electoral ya que se eliminaban los escrutinios parciales. Por otro lado, anulaba las cláusulas referidas al depósito previo de la lista electoral y a las restricciones al sistema de tachas, por lo que se restablecía la posibilidad de realizar “borratinas” o conformar “listas especiales” sin previa presentación legal; se trataba de cláusulas, cabe recordar, que en su momento habían sido resistidas por muchos dirigentes locales.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> DSCDPBA, 10/5/12, p. 94.

<sup>78</sup> DSCDPBA, 10/5/12, pp. 99-100.

<sup>79</sup> DSCDPBA, 10/5/12, p. 101.

<sup>80</sup> En este punto también lo acompañaba la opinión pública platense. No sólo *El Día* –cuyo director Atencio había resultado el candidato más beneficiado por las borratinas– había cambiado sus ideas respecto a lo sostenido en el debate de la *Ley Ahumada*. *El Argentino*, que apenas un año atrás había valorado en dicha ley el intento por impedir que “caudillitos que valiéndose de las posiciones que ocupan y de la falta de oposición (puedan) quebrar la disciplina partidista y hacerse ungir legisladores por medio de una lista especial” (*El Argentino*, La Plata, 15/7/11), hacia 1912 se inclinaba a considerar a las borratinas como un “índice de la capacidad de la masa electoral” para gobernarse por sí misma (*El Argentino*, La Plata, 9/3/12). En este sentido, Sarrat no hacía más que sumarse a la creciente indignación

En suma, al igual que todos los proyectos de reforma presentados por los conservadores en este lapso, el de Sarrat respetó la Constitución provincial en lo que, para muchos, constituían los engranajes principales del control político oficialista, esto es, la utilización del padrón provincial y la “municipalidad empadronadora”.<sup>81</sup> Más allá de esta coincidencia, las opiniones de Sarrat y su proyecto repetían ambivalencias propias de los voceros platenses del provincialismo. Por un lado, manifestaba una inclinación a favor del voto calificado, sobre la base del rechazo al carácter popular de la política bonaerense y, por extensión, al tipo de dirigentes que ésta promovía; por otro lado, aceptaba las nuevas circunstancias políticas que demostraban no sólo la gravitación que estos dirigentes estaban destinados a ejercer sino también, paradójicamente, que estos podían convertirse en un aliado valioso para los políticos de La Plata. Enfrentado a estas circunstancias, Sarrat optó por una alternativa de corte más liberal que democrático.<sup>82</sup> Es así que todas las principales disposiciones de su proyecto –el control sobre las dirigencias locales, la independencia de la Junta Electoral, el secreto de sufragio y la rehabilitación del sistema de tachas– podían, en el mejor de los casos, depurar las prácticas electorales y asegurar cierto pluralismo político; ninguna, en cambio, promovía por sí misma una ampliación de la masa de votantes. En este sentido, las reticencias manifestadas respecto a voto universal y el sufragio obligatorio revelan que para Sarrat este aspecto de la reforma no resultaba prioritario.

## El proyecto de Ballesteros

El diputado Ballesteros reunía rasgos que los sectores reformistas de la época atribuían a la figura del caudillo municipal bonaerense. En primer lugar, contaba en su distrito con un ascendiente local

---

por las reformas recientemente aprobadas. Como señaló en la Legislatura: “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. [...] Y frente a tales partidos, yo conozco ‘piratas’ muy dignos que cuentan con el auspicio y el apoyo del cuerpo electoral” (DSCDPBA, 10/5/12, p. 100).

<sup>81</sup> Sobre las posibilidades de manipulación que permitía la elaboración del padrón electoral por parte de la municipalidades, véase Melón Pirro, *op. cit.*

<sup>82</sup> No es casualidad que, en los fundamentos de su proyecto, Sarrat criticara a la Ley Ahumada por haber introducido “prescripciones tan opuestas al espíritu liberal de la Constitución, sancionadas bajo la influencia presionante de pretextos especiosos, que no han servido, en definitiva, sino para disfrazar otros móviles de política menuda” (DSCDPBA, 10/5/12, p. 99).

consolidado (“prestigio”) y un caudal electoral relativamente fiel y constante. Ballesteros también había manejado con cierto pragmatismo sus lealtades partidarias: habiendo militado en las filas radicales, se había incorporado a los Partidos Unidos de Ugarte y, posteriormente, al Partido Conservador. Por último, dicho capital electoral le había abierto las puertas de la Legislatura. De ese modo, como otros dirigentes locales, Ballesteros también desempeñaba simultáneamente la función de intendente y legislador. Ahora bien, además de estos rasgos, Ballesteros también contaba con una sólida formación jurídica, lo que le permitía moverse con soltura en temas de derecho constitucional. En esta coyuntura, dicha formación le fue sin duda invaluable, ya que pudo presentar una respuesta sistemática a la ley electoral promulgada a comienzos de 1912.

Su proyecto incorporó el sufragio secreto y obligatorio. Así, curiosamente, el voto obligatorio entró en la agenda de la Legislatura bonaerense de la mano de un dirigente estrechamente vinculado con la política municipal. No se trató, por cierto, de una acción azarosa: como vimos, Ballesteros ya había defendido la obligatoriedad del voto, y tras los comicios nacionales no dudó en alabar a las nuevas leyes, considerándolas un “éxito unánimemente reconocido y aplaudido”.<sup>83</sup> Esta actitud era análoga a la que mantenía respecto de la utilización del padrón militar: en comparación a Sarrat, Ballesteros se mostró más enfático en incorporar ese registro como instrumento de corrección del padrón provincial, lo que vinculaba con una reivindicación de las dirigencias comunales.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> DSCDPBA, 10/5/12, p. 114.

<sup>84</sup> En los fundamentos de su proyecto, Ballesteros había vinculado explícitamente ambas cuestiones: “la opinión quiere votar por el padrón militar y quiere que se levante el prestigio de las autoridades comunales de Buenos Aires” (DSCDPBA, 10/5/12, p. 114). Por ello, como se indica más adelante, en su proyecto la tarea de elaborar el padrón electoral utilizando el registro militar recaía en la acción de los agentes locales. Significativamente, Sarrat justificó la introducción de dicha cláusula por motivos opuestos: “Es sabido de todos que durante los últimos cuatro períodos gubernativos, los ciudadanos que desempeñaron el Poder Ejecutivo propendieron á una reforma de la Constitución destinada entre otras cosas á suprimir la participación de las municipalidades en los actos electorales. Influenciado por ese precedente, he propendido á que la intervención municipal en aquellos actos resulte meramente mecánica y de ningún modo definitiva, sujeta siempre á la fiscalización eficaz de la junta electoral, todo lo cual puede hacerse sin temores porque encuadra dentro de las disposiciones constitucionales pertinentes. Y como no se trata sólo de mejorar los registros electorales del futuro, sino los vigentes que han de servir para la realización de importantes actos electorales algunas de las disposiciones transitorias del proyecto proveen lo necesario para su depuración. 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” (DSCDPBA, 10/5/12, p. 101).

En lo referido al proceso electoral, el proyecto de Ballesteros siguió una orientación distinta al de Sarrat. En principio, dejaba sin efecto la modificación establecida por la Ley Ahumada en la representación legislativa asignada a cada sección electoral; una iniciativa que, según Ballesteros, había sido “muy mal recibida” en la provincia.<sup>85</sup> Asimismo, su proyecto no contemplaba ninguna calificación especial para integrar los grupos encargados de la confección del padrón electoral (comisiones de empadronamiento), para lo cual bastaba ser “elector” y saber leer y escribir correctamente; sólo se establecía la de ser contribuyente o ejercer una profesión liberal para la conformación de las juntas de reclamaciones y las mesas receptoras de votos, pero sin que ello implicara la intervención de una instancia externa (ya sea el Director General de Rentas o el Valuador del distrito).

En cuanto a la Junta Electoral, si bien su composición era la misma que la fijada por la Ley Ahumada –los presidentes de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del Tribunal de Cuentas–, su esfera de acción aparecía notablemente reducida. En rigor, Ballesteros dejaba en manos de los agentes comunales la mayor parte del proceso electoral. La Junta Electoral no intervenía en la elección de las comisiones empadronadoras ni de las juntas de reclamaciones; los miembros de estas instancias eran designados por los concejos deliberantes mediante sorteo público. Una vez confeccionados los padrones, sin mediar otra intervención, los listados se daban a publicidad para que los vecinos pudiesen verificarlos y realizar los reclamos pertinentes. Las juntas de reclamaciones, además de atender las presentaciones de los vecinos, eran las encargadas de inscribir de oficio a los electores que figurando en el registro militar no habían sido incluidos en el padrón provincial –a diferencia del proyecto de Sarrat que otorgaba esta tarea a la Junta Electoral–. Por último, después de los comicios, los miembros de las mesas electorales cerraban las urnas, labraban un acta, y enviaban por correo estos materiales a la Junta Electoral. Dado que se eliminaban los escrutinios parciales, la Junta Electoral era la única entidad encargada de realizar el escrutinio; lo que, ciertamente, constituía su intervención más significativa. Finalmente, el juicio sobre las elecciones quedaba bajo la autoridad exclusiva de cada una de las cámaras de la Legislatura.

En comparación con el proyecto de Sarrat, el de Ballesteros se mostró menos sensible respecto de los instrumentos destinados a transparentar la preparación de los comicios. Sin duda, al reducir la intervención de la Junta Electoral, desaparecían ciertas garantías electorales: los materiales para realizar los comicios, por ejemplo, eran distribuidos por

---

<sup>85</sup> DSCDPBA, 10/5/12, p. 114.

las municipalidades,<sup>86</sup> y al ser las comunas las principales responsables en la confección del padrón no se estipulaba la posibilidad de presentar reclamos directamente a la Junta Electoral (como sí lo fijaba el proyecto de Sarrat). Pero otros mecanismos, que no dependían de dicha instancia, también recibieron menos atención: por ejemplo, la presencia de fiscales de la oposición sólo se especificaba en el caso del acto electoral, pero no en los preparativos ni en el escrutinio.<sup>87</sup> Asimismo, se mantenía el uso de una “urna” para el sorteo de empadronadores en lugar de una esfera de cristal que había dispuesto la Ley Ahumada y reproducía el proyecto de Sarrat.

Finalmente, el proyecto de Ballesteros también modificó las normas sobre listas partidarias: aunque mantenía el requisito de presentación previa de la lista electoral introducido por la Ley Ahumada, eliminaba la cláusula según la cual no se tenían en cuenta las modificaciones realizadas por los votantes, lo que de hecho restablecía las “borratinas”.<sup>88</sup>

En términos generales, al igual que el proyecto de Sarrat, el de Ballesteros no alteraba las piezas principales del control político en la provincia. Lo hacía, sin embargo, incorporando disposiciones centrales de la Ley Sáenz Peña y, a la vez, evitando que se vieran melladas las facultades que la Constitución provincial había asignado a las comunas. En este sentido, la inclusión de la obligatoriedad del sufragio —una medida mayormente resistida por los conservadores bonaerenses— resulta significativa ya que sugiere la presencia de una jerarquía de valores distinta a la que organizaba el proyecto del diputado platense. En efecto, Ballesteros no solo introdujo en su proyecto esta medida que implicaba la ampliación de la masa de votantes, sino que la defendió públicamente en la cámara baja. Al mismo tiempo, se mostró menos interesado en introducir controles sobre las prácticas e instituciones que, con frecuencia, habían sido sospechadas de fraude y manipulación electoral (más allá, desde luego, de la incorporación del secreto de sufragio). Eran estos últimos aspectos los que en su proyecto no resultaban prioritarios.

<sup>86</sup> DSCDPBA, 10/5/12, p. 107.

<sup>87</sup> De hecho, en el proyecto de Sarrat la palabra “fiscal” es mencionada en veinticinco oportunidades, mientras que en el de Ballesteros sólo en doce. Esto no resulta sorprendente: durante el debate de la Ley Ahumada, Ballesteros se había opuesto a que la normativa especificara la intervención de los fiscales en las tareas preparatorias para los comicios (DSCDPBA, 29/12/11).

<sup>88</sup> DSCDPBA, 10/5/12, pp. 110-111. Asimismo, Ballesteros reducía los requisitos exigidos para presentar una lista a la Junta Electoral: mientras que la Ley Ahumada consideraba partidos políticos a los que contaban con “un comité central, y comités de distrito instalados por lo menos en tres partidos que forman la sección electoral” (DSSPBA, 30/5/11, p. 155); su proyecto sólo exigía “un comité instalado en cualesquiera de los partidos que forman la sección electoral” (DSCDPBA, 10/5/12, p. 113).

## **El proyecto de De la Serna y la promulgación de la ley electoral (1912-1913)**

La crisis del Partido Conservador se prolongó durante la segunda mitad del año 1912, tras el fallecimiento del gobernador Arias en septiembre y su reemplazo por el vicegobernador coronel De la Serna. El nuevo gobernador era resistido por las estructuras medias del partido, sea por su cercanía al círculo de “notables” ligados a Santiago Luro y a los círculos porteños, como por su alineamiento con la política reformista del gobierno nacional. Esto pronto se tradujo en un conflicto de poderes entre la Legislatura y el gobernador, que impidió que se concretara un acuerdo sobre la cuestión electoral. Fue en este contexto, marcadamente adverso, que el gobernador impulsó un proyecto de ley electoral destinado a aplicarse únicamente en las elecciones de marzo de 1913.

Ahora bien, hacia fines de 1912 era Marcelino Ugarte quien emergía como el principal beneficiario de la crisis partidaria al convertirse nuevamente en el líder de los conservadores. De esta concentración en torno a Ugarte surgió una conducción política suficientemente fortalecida como para canalizar el proceso de reforma de la ley electoral. Por consiguiente, entre fines de ese año y comienzo del siguiente, la lucha por la hegemonía provincial se concentró en dos actores principales: por un lado, Ugarte, liderando el Partido Conservador, y por el otro, el gobernador De la Serna y sus aliados políticos –en especial, la escisión liderada por Santiago Luro que terminaría recibiendo el nombre de Partido Principista-. Como es sabido, Ugarte logró imponerse, y fue bajo su influjo que se promulgó la nueva ley electoral provincial.

### **El proyecto de De la Serna**

Una vez a cargo del Ejecutivo provincial, De la Serna se identificó con la línea reformista del gobierno nacional y emprendió un conjunto de medidas que fueron presentadas como un intento por sanear las instituciones políticas provinciales. El proyecto provisional de reforma electoral fue presentado en diciembre de 1912 y constituyó la arista más saliente de esta política reformista. Dicho proyecto introducía el voto secreto y obligatorio y la libreta de enrolamiento como requisito para emitir el voto. En el marco del enfrentamiento que mantenía con la nueva cúpula conservadora, el gobernador proclamaba que era necesario asegurar que las elecciones provinciales de marzo de 1913 se realizaran libres de toda sospecha de fraude o manipulación electoral –esto es, de aquellas prácticas que se atribuían a los caudillos ligados a

Ugarte-. Para ello, se buscaba reducir la injerencia en el proceso electoral de todos los agentes políticos y, principalmente, de los que operaban en la esfera local.

El proyecto se focalizó en dos instancias: el desarrollo del acto electoral y las funciones de la Junta Electoral. Con relación al primer punto, se estipularon una serie de garantías para el libre ejercicio del sufragio, así como de medios legales para denunciar posibles fraudes en las urnas. El proyecto no establecía requisitos específicos en la composición de las mesas, pero se concentraba en asegurar las tareas de los fiscales, entre otras autoridades electorales. El otro punto clave del proyecto fue la Junta Electoral, que asumía amplias facultades. En principio, se componía exclusivamente con magistrados –el presidente de la Suprema Corte de Justicia y los presidentes de las Cámaras de Apelaciones de La Plata–, buscando así asegurar el carácter externo e independiente de la entidad. Esta Junta Electoral tenía una intervención directa en tareas clave, como la conformación de los registros de votación, la preparación de los sellos de goma y otros materiales necesarios para realizar la votación, y la custodia de las urnas después de realizados los comicios. Era la única instancia encargada del escrutinio de los votos. Y, finalmente, se ocupaba de anunciar a los legisladores electos. En suma: la intervención de los agentes políticos se reducía al mínimo, ya que incluso el traslado de las urnas y de otros documentos y materiales se realizaba por el correo.<sup>89</sup>

De la Serna no logró que los legisladores trataran su proyecto. Pocos meses después, la Legislatura respondió con una propuesta que difería sustancialmente de la impulsada desde la gobernación.

### **El debate legislativo y la reforma de la ley electoral de 1913**

En febrero de 1913, la Legislatura aprobó en general el despacho presentado por la comisión especial de la Cámara de Diputados creada para estudiar los proyectos de reforma presentados. De allí saldría, con algunas modificaciones, la ley finalmente promulgada. Ese proyecto siguió la línea que Ugarte había impuesto al Partido Conservador, y a la que respondían los legisladores del partido –de hecho, eran “ugartistas” la mayoría de los miembros de la comisión especial de diputados–. En comparación con la Ley Ahumada, este proyecto contemplaba de forma más equilibrada los intereses de la nueva cúpula partidaria y de las dirigencias comunales.

---

<sup>89</sup> *El Argentino*, La Plata, 14/6/11.

El despacho aprobado en general introdujo el voto secreto y obligatorio. Ello debe imputarse en gran parte a la iniciativa de Ugarte, quien ya hacia fines de 1912 se había manifestado a favor de estas cláusulas y había indicado a sus legisladores que las respaldaran en la Legislatura.<sup>90</sup> Por entonces, era claro que ninguna reforma sería políticamente viable si no incluía estas disposiciones de la ley nacional, y si el líder conservador, a poco de haber recuperado su preeminencia política, no deseaba confrontar con el Ejecutivo Nacional. En cuanto al padrón electoral, el proyecto contempló la utilización del registro de enrolamiento sólo para la confección del padrón provincial y la corrección de los errores que éste pudiese contener. Probablemente, en este punto las explícitas prescripciones de la Constitución bonaerense ofrecieron una mejor coartada para defenderse a las impugnaciones de la oposición.

En términos generales, el proyecto de ley se ajustó a los lineamientos planteados por Ballesteros, y sólo en algunos puntos retomó ideas de otros proyectos en danza. Así, con respecto a la representación legislativa asignada a cada sección electoral se mantuvo la distribución vigente y se desecharon las modificaciones introducidas por la Ley Ahumada.<sup>91</sup> En cuanto al proceso electoral, no se estipuló ningún criterio de calificación para las tareas electorales preliminares más allá de los habituales, esto es, ser “elector” y saber leer y escribir.<sup>92</sup> La confección del padrón electoral quedó bajo el control de los agentes políticos locales, tanto en lo referido a la designación de las comisiones de empadronamiento como en la inscripción en el registro provincial y en la primera corrección de los listados. Consecuentemente, se excluyó la participación de otras autoridades, sea el Director General de Rentas, el Valuador del distrito o el Jefe del Registro Civil. Las comisiones de

<sup>90</sup> “¡Cuántas veces hemos repetido que la fuerza de las cosas puede más que la voluntad de los hombres! En las incidencias que se suceden á diario entre las dos ramas desgajadas del Partido Conservador, aparece la que preside el señor Ugarte cortejando la opinión [...]. Y no sólo se ofrece dar una ley de gastos que normalice las finanzas de la provincia, sino que también hemos de tener ley electoral; el comicio será descentralizado y el padrón, á base del registro militar, permitirá que las elecciones de renovación de cámaras y electores de gobernador se realicen con una legalidad y corrección tales que servirán de guía para unificar en la república el sistema ejemplar á adoptarse en nuestra provincia. Anteayer, en una réplica, pedíamos hechos de las nuevas y sanas intenciones de los hombres que actúan en el Partido Conservador [...]. La información de nuestra referencia tiene los contornos de una promesa, de un compromiso público de satisfacer los anhelos del pueblo en esta hora de expectativa” (*El Argentino*, La Plata, 27/12/12).

<sup>91</sup> Con respecto a estas cláusulas, sólo se introdujeron modificaciones menores respecto del proyecto original durante el debate legislativo: la reubicación del distrito de Campana de la sección 2ª a la sección 1ª, y del distrito de Roque Pérez (recientemente creado) de la sección 3ª a la sección 5ª.

<sup>92</sup> DSCDPBA, 14/2/13, p. 956.

empadronamiento eran las encargadas de inscribir a todos los ciudadanos hábiles para ser electores, domiciliados en el distrito, y que estuviesen anotados en el registro de enrolamiento del Ejército. Sólo una vez realizadas estas tareas, los concejos deliberantes remitían los padrones a la Junta Electoral, que –siguiendo aquí al proyecto de Sarrat– se encargaba de corregirlos e inscribían de oficio a quienes figuraban en el padrón militar. Esto implicaba también que la Junta Electoral podía recibir reclamos sobre el empadronamiento realizado en las comunas.<sup>93</sup> Por último, la conformación de las mesas electorales, el desarrollo de los comicios y los escrutinios parciales quedaron mayormente libres de injerencias externas: la Junta Electoral sólo tenía una intervención significativa en el escrutinio general ya que, reproduciendo iniciativas anteriores, se eliminaban los escrutinios parciales.

La Junta Electoral tenía carácter permanente y se integraba por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Fiscal del Estado y el presidente del Tribunal de Cuentas<sup>94</sup> (lo que implicaba que, pese a la presencia del primero, el organismo podía ser influenciado desde la gobernación). Asimismo, la responsabilidad de juzgar la validez de los comicios quedó bajo la órbita de las cámaras legislativas. El proyecto tampoco dejó en pie las restricciones dispuestas por la Ley Ahumada a las listas electorales. La edad mínima para votar se fijó en 21 años, y en cuanto al sistema electoral proporcional no se introdujeron modificaciones (en rigor, ningún proyecto las había contemplado).

Ahora bien, la aprobación definitiva del proyecto de reforma solo ocurrió una vez dirimida la puja interna oficialista. En este sentido, el fallecimiento del gobernador en marzo de 1913 sería nuevamente el factor que aceleraría los tiempos políticos. Ese mismo mes, el presidente del Senado Eduardo Arana, a quien se lo vinculaba con Ugarte, asumió de forma interina la gobernación y, pocos días después, el Partido Conservador se impuso en las elecciones provinciales. Sin ejercer la gobernación, Ugarte ya dirigía políticamente la provincia.<sup>95</sup> Desde esa

<sup>93</sup> DSCDPBA, 14/2/13, p. 958.

<sup>94</sup> DSCDPBA, 14/2/13, p. 964. El proyecto definitivo amplió esa composición integrando a los presidentes de la Cámaras primera y tercera de Apelaciones de la Capital.

<sup>95</sup> “¿Quién es el gobernador de Buenos Aires? –se preguntaba *El Argentino* en abril de 1913– Marcelino Ugarte rige actualmente por segunda vez los destinos de esta provincia, por más que no tenga el título constitucional. Desaparecido el coronel De la Serna fué provisto el cargo vacante con el reemplazante constitucional cuya misión está determinada expresamente para los casos como el que planteó aquella muerte. Subió á la primera magistratura el ciudadano que actualmente la desempeña en el nombre, pero no en el hecho. Su actuación se definió desde el primer momento puesta al servicio de los intereses del partido á que se hallaba afiliado, y, consecuentemente con ello, empezó por prescindir del mandato legal de convocar inmediatamente á elecciones de gobernador y vice –para dar lugar a que se aseguraran varias situaciones municipales– postergando el decreto

posición de poder, el líder conservador impulsó la aprobación de la reforma electoral, recomendando a los legisladores oficialistas que la respaldaran –según la prensa opositora– “cualesquiera que sea á su respecto el criterio personal de cada uno”.<sup>96</sup>

En mayo de 1913 se inició en la Cámara de Diputados provincial el debate en particular del proyecto de reforma. Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, el Ejecutivo Provincial influyó en las deliberaciones por medio de las comisiones especiales designadas para el estudio del proyecto –integradas mayoritariamente por ugartistas–.

En la Cámara de Diputados, el voto obligatorio y el secreto de sufragio constituyeron esta vez los ejes principales de la discusión. El sufragio obligatorio fue resistido por la mayoría de los legisladores y, tras un intenso debate, se lo excluyó del proyecto de ley. Gran parte de los argumentos repitieron tópicos conocidos. Desde el punto de vista doctrinario, algunos diputados objetaron la concepción del voto como un deber.<sup>97</sup> También se argumentó que era imposible sancionar a los millares de absentistas que surgirían cada año, y que la extensión geográfica de la provincia impedía la eficaz aplicación de la medida.<sup>98</sup> Algunos adujeron que la obligatoriedad del voto era incompatible con la Constitución provincial. Otros sostuvieron que representaba sólo una concesión injustificada a los partidos opositores, cuya aprobación no aseguraría su concurrencia a las urnas.<sup>99</sup> No obstante, cabe señalar que la oposición al voto obligatorio no fue unánime. El diputado Ballesteros, por ejemplo, volvió a defenderla abiertamente; y el diputado Barros –autor del proyecto que abolía la ley municipal de Arias– se presentó como un “partidario decidido del voto obligatorio”.<sup>100</sup>

Asimismo, la oposición a la cláusula también abrevaba en clivajes propios del sistema político bonaerense. Por ejemplo, en febrero de 1913, el diputado Jofré rechazó el voto obligatorio, no tanto por su contenido, como por el marco jurídico en el que pretendía aplicarse. De hecho, declaró que era un “decidido y ardiente partidario” del voto secreto y obligatorio.<sup>101</sup> Objetaba, sin embargo, su implementación sin una previa reforma de la Constitución provincial que, entre otras mo-

---

respectivo cerca de un mes. De esta manera, sin mayor esfuerzo, la dirección del Estado de Buenos Aires pasó á manos del jefe del Partido Conservador –aquel partido que se formó para combatirlo– y desde su residencia de la calle Paraguay hizo y deshizo cuanto estuvo en su deseo, contando con la pasividad del gobierno en sus dos ramas, ejecutiva y legislativa” (*El Argentino*, La Plata, 28/4/14).

<sup>96</sup> *El Argentino*, La Plata, 24/4/13.

<sup>97</sup> DSCDPBA, 28/5/13, p. 133.

<sup>98</sup> DSCDPBA, 28/5/13, pp. 132-159.

<sup>99</sup> DSCDPBA, 28/5/13, p. 148.

<sup>100</sup> DSCDPBA, 28/5/13, p. 149.

<sup>101</sup> DSCDPBA, 14/2/13, p. 976.

dificaciones, restringiera el poder de los agentes locales.<sup>102</sup> Sin embargo, durante el debate en particular, Jofré prefirió enfatizar otros aspectos de su argumentación. Señaló que la provincia no se encontraba en la situación de países como España o Bélgica, que habían introducido el voto obligatorio a modo de defensa contra el avance de los partidos “extremos”; por el contrario, para Jofré, en la provincia de Buenos Aires el monopolio político del Partido Conservador obedecía a la debilidad y fragmentación de los partidos opositores.<sup>103</sup> Dadas estas circunstancias, Jofré veía en Inglaterra un modelo más conveniente, cuya idealización sin duda sintetizaba los anhelos de otros dirigentes conservadores. Según su interpretación, allí la oposición no era eximida del trabajo de ganarse el activo apoyo de los votantes, a diferencia de lo que se sospechaba que ocurriría con la obligatoriedad del voto; pero, al mismo tiempo, la gravitación política de los agentes electorales podía verse reducida al punto de llegar a ser prescindible:

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.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Así lo señaló en esa ocasión: “Yo creo, entonces, que [...] tengo el derecho de negar esta convicción, este deseo del señor Gobernador de que se adopte un sistema que venga á garantir 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” (DSCDPBA, 14/2/13, p. 978).

<sup>103</sup> Es en este contexto que Jofré se preguntaría: “¿Tenemos que defendernos de alguien en la provincia de Buenos Aires?” (DSCDPBA, 28/5/13, p. 137. Citado por Melón Pirro, *op. cit.*, p. 119).

<sup>104</sup> DSCDPBA, 28/5/13, p. 137 (citado por Melón Pirro, *op. cit.*, p. 119). Probablemente, Jofré tenía en mente una visión semejante a la presentada una década atrás por Albert Shaw, quien destacaba que el cuerpo electoral inglés, a diferencia del norteamericano, excluía a “todos los solteros, á todos los jornaleros sin domicilio fijo y á los que duermen en las casas de alojamiento, y á casi toda la servidumbre doméstica”; y, como consecuencia beneficiosa, destacaba: “la explotación de los votos de los analfabetos, de los viciosos y de los indiferentes, en las ciudades inglesas, por los demagogos ó por agentes de los partidos políticos, es tan extremadamente difícil, que no cuenta para nada en manera alguna en los resultados de una elección”. Véase Albert Shaw, *El Gobierno Municipal en la Gran Bretaña*, Buenos Aires, 1902, p. 68.

El secreto de sufragio suscitó reacciones menos apasionadas. En la cámara pareció repetirse lo ocurrido en algunas comunas donde las dirigencias oficialistas se opusieron al voto obligatorio pero aceptaron de mejor modo el secreto de sufragio. Quizá esto se debió a que, en un principio, resultaba difícil prever las consecuencias de la obligatoriedad del voto ya que, suponiendo que “abarataría” el costo de la política,<sup>105</sup> parecía reportarle más beneficios a la oposición que al oficialismo. El secreto de sufragio, en cambio, podía parecer menos disruptivo para los caudillos oficialistas, cuando menos para aquellos que confiaban en su ascendiente local o en la lealtad de sus seguidores. En cualquier caso, lo cierto es que el voto secreto fue aprobado sin grandes dificultades.

El debate de los artículos referidos al desarrollo del proceso electoral puso en evidencia los cambios experimentados en poco más de un año. En primer lugar, nadie retomó las anteriores propuestas sobre la calificación económica o cultural de los encargados de desempeñar las tareas preparatorias para los comicios. Incluso Sarrat, que había incluido ese tipo de cláusulas en su proyecto de ley, se encontraba ahora alineado con la dirección partidaria. De hecho, tales requisitos fueron estipulados únicamente para los miembros de las mesas electorales, lo que constituyó la principal modificación realizada en este punto por la comisión especial de diputados.<sup>106</sup> En cuanto a la Junta Electoral, si bien en el despacho aprobado en febrero sus funciones ya eran relativamente acotadas, los diputados las redujeron aun más: al igual que en el proyecto de Ballesteros, éstas terminaron concentrándose en el escrutinio final, ya que las tareas de corrección del padrón, así como la inscripción de oficio de quienes sólo figuraban en el registro militar, pasaron a manos de las juntas de reclamaciones conformadas en los distritos.

Otras dos disposiciones estimularon la acción legislativa: la edad mínima para votar y el grado de descentralización de los comicios, dos cláusulas que incidían en el universo de los potenciales votantes. Con

<sup>105</sup> La idea era que sería posible obtener buenos resultados o incluso un triunfo electoral, sin tener que realizar los tradicionales trabajos electorales, esto es, contando sólo con el apoyo espontáneo de la masa de votantes obligados a pronunciarse en las urnas.

<sup>106</sup> No obstante, en comparación con la Ley Ahumada, la cláusula aprobada reducía significativamente los requisitos para ser autoridad de mesa, al fijar la condición de ser “contribuyente territorial o *pagar impuestos por una cantidad no menor de 20 pesos*, o ser diplomado en profesión liberal, u oficiales o jefes militares y sacerdotes” (las cursivas son propias). Así formulada, la disposición fue un blanco fácil para los opositores; como, por ejemplo, el diputado nacional Oyhanarte, que destacó el carácter ficticio de dicha calificación en su conocido discurso legislativo de 1914: “en la provincia de Buenos Aires, cualquier individuo, por menesteroso que sea, paga 20 pesos de contribución municipal al año. Un individuo que tenga cuatro perros, paga 20 pesos de contribución municipal, y puede ser presidente de comicio” (*Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina* [DSHCDNA], 14/5/14, P. 126).

respecto a la edad para votar, no hubo casi discusión: simplemente, mientras que el proyecto original establecía la edad mínima de 21 años, los diputados decidieron bajarla a 18 años. En cuanto a la segunda cuestión, se optó por una descentralización “parcial” de las mesas electorales, esto es, circunscripta a las cabezas de partido y a los núcleos urbanos donde funcionaban Juzgados de Paz y había más de trescientos inscriptos.

Al igual que dos años atrás, el debate en el Senado asumió un tono muy distinto al desarrollado en la Cámara de Diputados. En principio, en el Senado provincial la cúpula partidaria logró una mayor obediencia por parte de sus legisladores, lo que permitió que se reintrodujeran en el proyecto dos importantes disposiciones, impulsadas por Ugarte, que habían sido modificadas por los diputados: la obligatoriedad de voto y la edad mínima de 21 años para votar. Por otra parte, en esta cámara el oficialismo enfrentó la oposición minoritaria de los “principistas” que seguían a la conducción de Luro. Sabiéndose derrotado, este grupo optó por confrontar abiertamente con la línea propiciada por Ugarte. El senador Smith fue uno de los oradores más elocuentes al impugnar casi todas las nuevas disposiciones: objetó que las tareas centrales del proceso electoral recayeran en manos de los concejos deliberantes y sostuvo que la Junta Electoral debía recuperar las atribuciones otorgadas por la Ley Ahumada en lo referido al control de las tareas de empadronamiento;<sup>107</sup> además, impugnó la conformación de la Junta Electoral, al considerar que la incorporación de dos funcionarios “dependientes del Poder Ejecutivo” le restaría autonomía, y propuso la utilización directa del padrón militar para las elecciones provinciales.<sup>108</sup>

En el Senado, el conflicto llegó al ápice cuando en el momento de decidirse la edad mínima para ejercer el voto, cinco senadores ligados al Partido Principista (Quesada, Smith, Ceretti, Sánchez y Arias) abandonaron la Legislatura.<sup>109</sup> Al quedarse sin quórum, los senadores presentes requirieron el auxilio de la policía para conminar a los ausentes a volver a sus bancas; sin embargo, los senadores rebeldes optaron por permanecer en una dependencia policial. Pese a todo, los presentes lograron alcanzar el quórum y, finalizado el incidente, la línea oficial no

<sup>107</sup> “Me atrevo a decir que, salvo la inclusión del voto secreto y ahora del obligatorio propuesto por la Comisión y de que nos ha informado su distinguido Presidente, esta ley es inferior a la ley Ahumada. Había en esa ley mayores garantías para la formación de un padrón de verdad. [...] Tenemos, pues, que todo el proceso de las elecciones está entregado al Concejo Deliberante, el que, como he dicho, es una corporación política, sujeta a los intereses y a las pasiones de todos los partidos políticos” (DSSPBA, 26/5/13, pp. 204-205).

<sup>108</sup> DSSPBA, 26/5/13, p. 206.

<sup>109</sup> *El Argentino*, La Plata, 27/6/13.

se topó con más escollos. El proyecto de ley fue debatido y aprobado en apenas una sesión; luego volvió a la cámara baja, donde los diputados se expidieron en una única votación sobre la totalidad de las modificaciones realizadas por el Senado. Como era previsible, éstas resultaron aprobadas.<sup>110</sup>

El 28 de junio de 1913 quedó promulgada la nueva ley electoral provincial. Con ella, Buenos Aires terminaba de ajustar sus normas a las vigentes en el plano nacional. La ley fue objetada por la oposición, como ya se indicó, por mantener el uso del padrón provincial y por fijar en 21 años la edad del voto.<sup>111</sup> Para los radicales, ello justificaba su abstención a participar en las elecciones provinciales. En términos generales, las nuevas normas instauraban el marco legal con el que los conservadores bonaerenses se disponían a afrontar en su provincia la ampliación del sistema electoral. Como advirtió Melón Pirro, gran parte de la responsabilidad en el éxito de dicha empresa se hizo recaer sobre los agentes electorales locales.<sup>112</sup> Se esperaba de ellos que, adecuando sus prácticas políticas, desempeñaran la función de movilizar a los votantes dentro del nuevo marco legal. Desde luego, en esta tarea, la dirección urgartista no los dejaba librados a su suerte. Si el Partido Conservador no podía ofrecerles el influjo electoral de una gran líder carismático (Ugarte no lo era), cuando menos les procuraría el apoyo del Estado provincial. La nueva ley electoral también los ayudaría en esta prueba: los reaseguros institucionales incluidos en la normativa dejaban en manos de los agentes oficialistas una importante injerencia en el proceso electoral. Entre dichos reaseguros, sin duda, resultaba clave la “municipalidad empadronadora”, un mecanismo institucional que seguiría concentrando las críticas de los juristas y observadores calificados de la época.<sup>113</sup> En suma: aun cuando el fraude desembozado ya no constituyera una opción razonable, la aquiescencia del Estado

<sup>110</sup> Sólo el diputado Amadeo insistió en rechazar el voto obligatorio y la edad mínima 21 años para votar, mientras que los diputados Bello, Piaggio, Barros y el ministro Uriburu mantuvieron su oposición a la segunda medida.

<sup>111</sup> En julio de 1914, la edad mínima para ejercer el voto se bajó a 18 años; pero no se modificaron las disposiciones relativas a la utilización del padrón provincial.

<sup>112</sup> Melón Pirro da cuenta de este cambio operado en el interior del Partido Conservador: “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.*, p. 122).

<sup>113</sup> Así, por ejemplo, hacia fines de la década de 1920, el destacado jurista González Calderón repetía el mismo tipo de observaciones críticas que las predominantes en nuestro período de estudio: “la inscripción a domicilio no ha dado los frutos que de ella esperaban los constituyentes. Fraudes y omisiones voluntarias y toda suerte de maniobras polítiqueras, además de haberse desnaturalizado las funciones propias de la administración municipal, han sido las consecuencias inmediatas de aquel procedimiento, que debe ser substituído

Provincial y los resquicios legales de la nueva ley electoral permitían todavía un variado espectro de prácticas de hostigamiento, clientelismo y manipulación electoral, a disposición de los agentes del oficialismo.

## Conclusiones

Impulsada desde la presidencia, la apertura del sistema político supuso para los conservadores bonaerenses, además de un notable desafío electoral, una redistribución de recursos políticos e institucionales que podían ser utilizados para saldar viejos conflictos facciosos. En ese marco, y ante el carácter ineluctable de la democratización, los conservadores no limitaron sus posicionamientos a un apoyo o rechazo al proceso en curso. Antes bien, vincularon sus pujas internas al nuevo contexto institucional y, reproduciendo pautas típicas de las organizaciones débilmente institucionalizadas,<sup>114</sup> expresaron una variedad de orientaciones “reformistas” en las que reflejaban sus propias divisiones internas. Quizá, visto desde la Capital Federal o a los ojos de la oposición, el proceso pudo interpretarse como una respuesta en bloque contra la apertura política; en el territorio provincial, sin embargo, fue vivido de forma mucho más conflictiva por los agentes del oficialismo.

Las primeras elecciones regidas por la Ley Sáenz Peña marcaron, en este sentido, un viraje decisivo entre dos situaciones disímiles en las que potencialmente los conservadores podían realizar el ajuste entre las normas provinciales y las nacionales. Por un lado, los primeros años de la gobernación de Arias coincidieron con un momento favorable para las fuerzas proclives a la centralización de las instituciones políticas bonaerenses –una tendencia a la que, como vimos, el mismo discurso reformista legitimaba–. Esta línea respondió a los intereses del Ejecutivo provincial y se concentraba en reformas de tipo institucional más que en innovaciones estrictamente electorales. Así, con la reforma municipal, Arias redujo la autonomía comunal al hacer responsable al intendente, no ante sus mandatarios, sino ante el Ejecutivo provincial; además, con la Ley Ahumada acentuó esa centralización al introducir una serie de controles externos sobre las funciones electorales y políticas de las comunas. Por otra parte, la eliminación de las borrratins y

---

por otro más correcto” (Juan A. González Calderón, *Las reformas a la Constitución de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1928, pp. 33-34).

<sup>114</sup> En este tipo de organizaciones, según Angelo Panebianco, “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” (Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990, p. 321).

la regulación de las listas electorales apuntaban a reducir la eficacia de lo que Duverger denomina “enlaces horizontales”; en nuestro caso, se trataba de aquellos vínculos que tradicionalmente habían permitido a los agentes locales coordinar sus esfuerzos políticos con cierto margen de discreción.<sup>115</sup>

Después de las elecciones nacionales de 1912, se abrió un escenario distinto. Por un lado, la valorización de la función electoral de los agentes locales volvió inviable la política centralizadora seguida hasta entonces. Comenzaba, de hecho, una etapa que no sólo relegaría tales iniciativas, sino que se caracterizaría por el fortalecimiento de tendencias opuestas.<sup>116</sup> Por otro lado, la crisis de autoridad partidaria alentó a los conservadores a expresar otros puntos de vista sobre la reforma. Estos proyectos, presentados entre 1912 y 1913, se encontraban a tal punto ligados con ciertas corrientes partidarias que los dos menos exitosos, el de De la Serna y el de Sarrat, correspondieron a sendas escisiones ocurridas en esos años: el Partido Principista (1912), vinculado al gobernador De la Serna y a Santiago Luro, y el Partido Provincial (1913) ligado al Atencio y su círculo provincialista de La Plata.<sup>117</sup> Como se indicó, el mayor o menor apego a las disposiciones de la Ley Sáenz Peña no constituyó el único criterio de diferenciación para estas iniciativas y, probablemente, no resultó tan decisivo como aquel que se desprendía del modo en que cada una articulaba las cláusulas de la ley nacional con el andamiaje jurídico e institucional de la provincia.

En términos más generales, es probable que la gran mayoría de los conservadores bonaerenses guardara fuertes reticencias frente a la democratización política. No obstante, si la ley electoral aprobada en 1913 representó una especie de transacción, no lo fue sólo respecto de la Ley Sáenz Peña sino también respecto a los distintos intereses partidarios existentes en el seno de la organización. Como vimos, en el lapso aquí analizado, los conservadores se enfrentaron internamente, y sólo una vez recompuesta su dirección política –y definidos los

<sup>115</sup> “Enlaces verticales y horizontales definen modos de coordinación de los elementos de base que componen el partido; centralización y descentralización se refieren a la repartición de los poderes entre los escalones de dirección” (Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, 14<sup>a</sup> ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 82).

<sup>116</sup> En este sentido, cabe recordar dos importantes innovaciones institucionales surgidas en la década siguiente, las cuales estaban en las antípodas de la política de Arias. Nos referimos a la aprobación de la elección directa de los intendentes por los vecinos, que eliminaba la mediación ejercida por los concejos deliberantes en la elección de la máxima autoridad comunal; y el surgimiento del Partido Provincial de Alberto Barceló, una organización partidaria basada –según la citada conceptualización de Duverger– en los “enlaces horizontes” establecidos con anterioridad por un conjunto de agentes políticos locales.

<sup>117</sup> Cabe señalar que Sarrat no participaría de esta escisión ya que, como se indicó, por entonces se encontraba alineado con la conducción partidaria de Ugarte.

ganadores y perdedores– el proceso de reforma asumió una orientación determinada. Estas pujas no se dieron en un vacío discursivo: los conservadores fundaron sus posiciones en discursos jurídicos y clivajes políticos con fuerte arraigo provincial. En este sentido, la debilidad institucional de la organización partidaria no sólo favoreció la gravitación de las camarillas y los círculos fundados en relaciones personales –un aspecto con frecuencia señalado por los investigadores–; sino también hizo a los conservadores particularmente permeables a los clivajes y las corrientes de opinión que atravesaban el sistema político bonaerense. En el caso de la reforma electoral de 1913, ello quizá explica el hecho de que, si bien la ley se ajustaba a los intereses de la mayoría de las dirigencias conservadoras locales, su orientación general resultó aceptable, posteriormente, para el principal partido de oposición. De hecho, y quizá de forma escasamente sorprendente, el advenimiento de las gobernaciones radicales a partir de 1918 no conllevó reformas significativas en la ley aprobada a instancias de Ugarte.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Una continuidad –en este plano– entre el régimen conservador y el régimen radical había sido intuida por el diputado nacional Oliver al año siguiente de aprobarse la nueva ley electoral provincial. Por entonces, distanciado tanto de radicales como de conservadores, el diputado sostuvo que el problema fundamental en la provincia de Buenos Aires era una “cuestión institucional”: “la provincia de Buenos Aires no ha de salir de la situación irregular en que se encuentra sino afrontando valientemente la reforma constitucional, reforma para la que felizmente han corrido ya todos los trámites constitucionales. Pero yo no he visto desgraciadamente que estos partidos que se mueven hoy en la provincia, en la oposición, no he visto que hayan señalado las deficiencias orgánicas de la provincia. Entonces me asalta una duda: si por cualquier circunstancia uno de esos partidos de oposición llegara al gobierno de la provincia ¿cambiaría la situación constitucional actual o se limitaría a cambiar los hombres que están al frente de las situaciones locales? ¿Desarrollarían una acción meramente personal de cambio de hombres o de cambio de instituciones?” (DSHCDNA, 16/5/14, p. 255). Sobre este punto, véase Julio César Melón Pirro, “Legislación y práctica electoral en la década de 1930. La ‘ley trampa’ y el ‘fraude patriótico’”, en Julio César Melón Pirro y Elisa Pastoriza (eds.), *op. cit.*, pp. 172-174.

## Resumen

Este artículo analiza las tensiones y los conflictos políticos que mediaron en la promulgación de la reforma de la ley electoral bonaerense de 1913. La hipótesis principal del trabajo sostiene que la política democrática impulsada durante la presidencia de Roque Sáenz Peña redefinió las pautas de lucha interna del gobernante Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires, induciendo a sus distintas fracciones a vincular sus intereses particulares al nuevo contexto institucional. En consecuencia, lejos de ofrecer una respuesta en bloque o dividirse en torno al apoyo o rechazo de la democratización, los conservadores bonaerenses produjeron una serie de iniciativas “reformistas” que reflejaban sus propias divisiones internas. En este sentido, la orientación de la ley electoral promulgada en 1913 implicó tanto una respuesta a las demandas reformistas de la época como una fórmula de compromiso surgida tras la resolución de las tensiones acumuladas en los años precedentes.

Palabras clave: Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires - reforma electoral - reforma institucional - provincialismo - democratización

## Abstract

This article analyzes the political conflicts and tensions arising from the promulgation of the 1913 Buenos Aires electoral law reform. The main hypothesis supports that the democratic policy fostered during Roque Sáenz Peña's presidency redefined the guidelines of the internal struggle within the ruling Conservative Party of the Buenos Aires Province, thus inducing its different fractions to link their private interests to the new institutional context. As a result, far from offering a Block response or announcing themselves in favour of, or against, democratization, Buenos Aires conservatives generated between 1910 and 1913 a series of 'reforming' initiatives, which reflected their own internal divisions. In this sense, the direction of the electoral law issued in 1913 implied not only a response to the reforming demands of the era, but also a commitment arising from the solution to the tension built up in the preceding years.

Keywords: Conservative Party of Buenos Aires Province - electoral reform - institutional reform - provincialism - democratization