

LA LEY SÁENZ PEÑA:
Un momento culminante de la
Revolución de Mayo de 1810

*Por el Académico Jorge Reinaldo Vanossi,
Presidente de la Academia Nacional de
Ciencias Morales y Políticas*

*Acto de conmemoración del Centenario de la Ley Sáenz Peña,
en el recinto del Antiguo Congreso Nacional, sede de la
Academia Nacional de la Historia, el 14 de agosto de 2012*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal.

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de agosto de 2012.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2009 / 2010**

Presidente Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSI
Vicepresidente . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO
Secretario Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Tesorero Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER
Prosecretario . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS
Protesorero Académico Ing. MANUEL SOLANET

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO.....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. María Teresa CARBALLO.....	26-10-11	Roque Sáenz Peña
Dr. Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Carlos María BIDEGAIN

Dr. Carlos A. FLORIA

Dr. Miguel M. PADILLA

**LA LEY SÁENZ PEÑA:
Un momento culminante de la
Revolución de Mayo de 1810**

Por el académico DR. JORGE REINALDO VANOSI

I.

Cuando se pasa revista, a vuelo de pájaro, a la historia argentina, se observa algo que llama poderosamente la atención: es la profunda fragmentación que se ha dado entre las distintas secuencias históricas de la conformación del Estado nacional, hasta su organización definitiva, en que adquirió los rasgos y los caracteres que hoy en día ofrece. Todo aquello que en muchos Estados acontece casi simultáneamente o en un tiempo razonable, aunque prolongado, pero sin grandes fracturas, entre nosotros se ha dado muy dolorosamente. En términos *orteguianos*, hemos tenido demasiadas “subitaneidades del tránsito”.

Veamos simplemente las fechas: la Revolución es de mayo de 1810, pero es al cabo de seis años que se consuma la Independencia; la definición política en torno a la forma de gobierno, que se confirma en el momento en el cual quedan definitivamente

abandonadas las ideas monárquicas, se concreta sólo en 1820. La definición final sobre la forma de Estado es otra de las “decisiones políticas fundamentales” que fueron menester para conformar tal Estado, llega recién con el Pacto Federal del 4 de enero de 1831 y la ulterior adhesión de las demás provincias argentinas. La organización nacional necesitó todavía veinte años más: sólo en 1852-53 culminará esa obra gigantesca, previa etapa de honda meditación y selección del pensamiento, a cargo de la brillante generación del 37. Pero la organización nacional llega sin la unión nacional, que no se concretará sino *a posteriori* de la Batalla de Cepeda, la Convención Constituyente de 1860 *ad hoc*, y de la Batalla de Pavón, exhibiendo el resultado de los tres poderes en funcionamiento y de las 14 provincias reunidas bajo la misma autoridad. Pero quedará aun en suspenso un problema particularmente difícil: el de la Capital Federal. Aquello que lleva a *Alberdi* a decir que recién en 1880 se puede hablar de una consolidación de las instituciones nacionales concebidas por la Constitución de 1853. Es decir, veinte años después de la unidad nacional y a casi treinta años de la Constitución.

Ese año de llegada de 1880, comparado con el comienzo, señala un período de setenta largos años de vicisitudes institucionales que fueron jalonando un muy complicado y muy complejo proceso pero que tampoco podemos decir, en realidad, que culmina allí, porque a partir de 1880 nuevos problemas se plantean como que estaban todavía pendientes algunas cuestiones, entre ellas la nada sencilla de resolver, que era la de la soberanía popular; y esto quería decir la posibilidad de que el sufragio como herramienta de elección y decisión pasara a ser realmente el verdadero motor para la constitución de los poderes nacionales. Esa lucha, que en 1890 ya comienza a tener exteriorizaciones y exhibir el surgimiento de los nuevos partidos políticos nacionales (los partidos políticos orgánicos) sólo tendrá una satisfacción en la década de 1910, con la famosa reforma electoral del Presidente

Roque Sáenz Peña, que bien se ha denominado “la quimera de un romántico” o “la revolución por las urnas” (*Cárcano*), al abrir la posibilidad de hacer pacíficamente un cambio trascendental, que no era solamente político, sino político y social dentro de la comunidad argentina. En las filas conservadoras es justo reconocer que fue una de sus figuras más destacadas el ex Presidente *Carlos Pellegrini*, acaso el primero dentro de esas filas en denunciar la perversión del viejo régimen, mentalizando a su correligionario *Roque Sáenz Peña* con una misiva en la que le expresaba que “la generación que logre sacar al país de su sopor, encaminándolo a las urnas, habrá prestado servicio tan trascendente [a la Nación] **como el de su independencia**” (véase, *R. Sáenz Peña*, “Escritos y discursos”, Bs. As., Ed. Peuser, 1935).

Hasta allí tuvimos lo que podemos calificar como **el reinado inicial o aristocrático de la Constitución**, basado en un régimen que hasta la adopción del sufragio universal tuvo la necesaria intermediación de lo que se ha dado en llamar “los notables”, es decir, el sistema preexistente al sufragio universal, igualitario y obligatorio. Hasta ese momento rigió lo que el propio *Roque Sáenz Peña* calificó como la “democracia conservadora”. Y comienza a partir de allí el período de lo que podemos llamar el **reinado democrático de la Constitución**, en que además de existir, al igual que en el período anterior, la totalidad de los poderes coexistentes y en funcionamiento, se suma esa energía o esa savia del sufragio universal. Pero en 1930 comienza el cuestionamiento: Poco tiempo antes, *Leopoldo Lugones* había anunciado “la hora de la espada” y en las vísperas los perdidosos habían hablado de “la encrucijada alevosa del cuarto oscuro”. Algún tiempo después comenzaría por primera vez en la historia constitucional argentina el cuestionamiento no ya del partido en el poder, no ya de un gobierno en sí mismo, sino el cuestionamiento al sistema constitucional y a la propia democracia constitucional, tal como fluye evidentemente del pensamiento de *Carlos Ibarguren* y de algunos otros asesores

que rodeaban al Presidente *Uriburu* en aquellos años, según se desprende de los propios discursos del General que no alcanzó a consumir los trasfondos ideológicos provenientes del régimen español encabezado por el General *Miguel Primo de Rivera* entre 1923 y 1930.

Aquella Constitución sufrió muchas deformaciones patológicas. Diríamos (forzando la biología) que la sufrió mucho antes de su gestación y hasta mucho después de su consagración. Antes de 1853 habíamos padecido la anarquía de 1820, habíamos conocido la larga tiranía. Antes de 1860 (y ya con la Constitución) tuvimos la mácula de la desunión. Antes de 1910 conocimos “el Unicato”, conocimos el régimen aristocratizante de los “notables” y hasta conocimos el “brindis de los incondicionales”. Más adelante, sería largo el repertorio enunciativo (y no taxativo) de nuestras deformaciones patológicas, empezando por las intervenciones federales abusivas. Vayan nada más que como botones, el “fraude patriótico”, por descreimiento en el pueblo, a partir de 1932. La reforma o cambio constitucional de 1949, con un régimen de “cesarismo”; el constante jaqueamiento de los contrapoderes contra los poderes del Estado, en las décadas sucesivas. La historia es conocida; es dolorosa y resulta triste comprobar los avances y retrocesos que explican nuestra inmovilidad. Lo que se erige en pedestal de la superación, al término de cada crisis, es **la vuelta a la Constitución Histórica** y el reiterado ciclo de salir del “desquicio” para volver a “quicio” bajo los grandes lineamientos de aquel documento (genéricos y generosos) que posibilitó el camino de los cambios que engrandecieron a la Nación –unificada y organizada–, entre los cuales se destaca la reforma electoral que abrió las puertas de los comicios.

Bien ha expresado el decano de todos los académicos y de los constitucionalistas argentinos, *Segundo V. Linares Quintana*, que las bases jurídicas del sufragio son fundamentales para la correcta calificación de los regímenes políticos, afirmando al res-

pecto que: “Si faltase alguna de ellas, verdaderamente el régimen representativo fundado en el principio de la soberanía del pueblo resultaría falseado y desnaturalizado, y caería por sus cimientos todo el edificio del Estado constitucional. Es por ello que tales condiciones o bases del sufragio desaparecen inmediatamente que se instaura en el poder un régimen autoritario, por resultar incompatibles con el mantenimiento en el Estado del *gobierno de los hombres* como opuesto al *gobierno de las leyes*. A este respecto, es muy interesante y rico en sugerencias un estudio acerca del paralelismo entre los gobiernos despóticos y los sistemas electorales que utilizan” (Tratado, t. 7, pág. 48).

II. ¿Cómo se llegó a tan profunda reforma electoral?

Roque Sáenz Peña era consciente de la falencia institucional que la República ofrecía en lo que al goce y ejercicio de los derechos políticos se refiere. No era un improvisado, ya que su nutrida trayectoria pública lo había llevado a conocer de cerca todos “los bemoles” de nuestra vida política, plena de contradicciones y de frustraciones, no obstante lo cual el progreso y crecimiento nacional lucían ante el mundo como el logro más fecundo al tiempo de la celebración del Centenario de la Revolución de Mayo.

Ya a comienzos del siglo, en un discurso pronunciado en el Teatro Victoria el 31 de octubre de 1903, había exclamado con tono de denuncia y con sentido de reproche estas durísimas palabras:

“Señores, un pueblo que no delibera, que no piensa, que no puede votar ni darse gobiernos propios, no es un pueblo en el concepto jurídico ni en su significado sociológico; esto no es una república, ni una democracia; será una parodia o ficción, será una tribu vestida a la europea; será una oligarquía, pero

no es una entidad política ni un cuerpo orgánico, ni un pueblo libre que tenga los atributos de la nacionalidad”.

A la fecha arriba indicada, la implosión del PAN y la división de las fuerzas conservadoras que gobernaban en la Nación y en las provincias, habían debilitado la resistencia a todo cambio. Era menester abrir el paso a una seria alternativa consistente en la fijación de las “reglas del juego”, ya que sin transparencia en las elecciones y sin libertad y garantías en el ejercicio del sufragio, se alimentarían los presumibles conatos revolucionarios, como así aconteció dos años después. Si bien el alzamiento de 1905 –dirigido por *Hipólito Yrigoyen*– fue sofocado, las mentes más lúcidas que abrevaban en el legado que había formulado *Carlos Pellegrini* en los años más cercanos, a favor del gran cambio, percibieron la necesidad de buscar a través del diálogo y del intercambio argumental una solución legal que brindara la legitimidad que solamente podía sostenerse sobre la base de la soberanía del pueblo, a tenor del Art., 33 de la Constitución Nacional. Al cumplirse la primera década del siglo, las brevas ya estaban maduras para ese logro. Y el abanderado fue *Roque Sáenz Peña* que, con antelación a su presidencia, también había padecido y censurado la patología del fraude.

Hubo un pacto o acuerdo entre *Roque Sáenz Peña* e *Hipólito Yrigoyen*, con antecedente en conversaciones entre el Presidente *José Figueroa Alcorta* y el dirigente radical. Las constancias obrantes revelan que un hombre de la confianza de *Sáenz Peña* e *Yrigoyen*, el Dr. *Manuel Paz*, resumió en un texto revisado luego por aquellos dos interlocutores, el entendimiento al que finalmente arribaron en aquella reunión del 21 de septiembre de 1910 en la casa de *Paz* y que consistía en dos decisiones: la primera, el ofrecimiento del nuevo Presidente para la incorporación de figuras del radicalismo en el gobierno que se abocaría a una reforma electoral completa y profunda, a lo que *Yrigoyen* declinó alegando que “el partido radical no puede entrar a participar del gobierno sino por medio de posiciones electivas”; y segundo, que el compromiso de

sanear el sufragio y la vida política de la representación popular contaría con el apoyo del radicalismo al abrirse así la representación de las minorías¹.

Yrigoyen elevó un informe a su partido, relatando lo tratado con *Sáenz Peña*; y del mismo se desprende lo arriba señalado, a saber: a) rehusar la participación en el gabinete de ministros; b) aceptar la intervención que se le ofrecía en cuanto a la reforma electoral; c) recordar lo conversado con *Figuroa Alcorta* en 1907 y 1908; d) que el voto fuera secreto, en el marco de un sufragio universal y obligatorio; e) que *Sáenz Peña* disentía en cuanto a la implantación de la representación por el “sistema proporcional”, en razón de que el Congreso no lo aprobaría y que “creía que el pensamiento constitutivo de la Nación fue siempre el de que hubiera dos grandes fuerzas nacionales y nada más” (sic); y f) algo muy importante a los efectos de brindar las mayores garantías de transparencia en los procesos electorales, según *Yrigoyen*: **“En cuanto a la intervención de los jueces en la legislación electoral, me observó que no impresionaba bien esa injerencia, pero haciéndole presente que se apercibiera de la trascendencia del pensamiento que teníamos por delante, que constituía el problema primordial acaso de la honra de los pueblos y mucho más el de los regidos por instituciones como las nuestras, sin cuya base no habrá más honestidades ni legalidad porque ésa es la médula de toda índole sana y pura de la vida común, como estimulante para todas las rectas y benéficas acciones y que no habiendo en la vida pública de esa hora ninguna otra entidad oficial que ofreciera las garantías conducentes al respecto, era presumible pensar al menos que los jueces por su alejamiento de las palpitaciones diarias en la política, eran los únicos que podrían ofrecerlas”**².

¹ Según constancias obrantes en el Archivo de *Ramón J. Cárcano*, carpeta “Acuerdo Yrigoyen-Sáenz Peña”; véase publicación de Editorial EUDEBA, “Las Constituciones de la Argentina”, con notas de *Arturo E. Sampay*, Buenos Aires, 1973, pág. 441 y sigs.).

² Confr., “Documentos de Hipólito Yrigoyen”, Ed. del H. Congreso de la Nación, Bs. As., 1949, págs. 338 y sigts.

Por último, cabe citar la resolución del Comité Nacional de la UCR sobre el informe presentado por *Yrigoyen* y lo acordado con el Presidente *Sáenz Peña*. Tiene fecha 8 de octubre de 1910 y lleva la firma de *José Camilo Crotto* en su carácter de presidente partidario y de los secretarios del cuerpo *Delfor del Valle* y *Ricardo Caballero*; que dice así: “Primero: Que la Unión Cívica Radical **declina**, nuevamente, la invitación para participar de las funciones del gobierno, desde que con ello no se resuelve el problema del restablecimiento de las instituciones y de las libertades comunes, ni siquiera sería un medio, por sí solo, para alcanzar tan sagrados y vitales propósitos. Segundo: Que está dispuesta siempre a caracterizar con su intervención, y a sancionar con su voto en definitiva, **la reorganización de los elementos constitutivos del derecho electoral**, en cuanto ella sea, plena y realmente, hecha en su concepto legal y en su aplicación verdaderamente garantizada”.

La categorización de la materia electoral como sustancia comprendida en los contenidos jurídicos, recibe en este documento partidario el reconocimiento de la existencia y del valor de una rama del derecho constitucional que allí comienza a denominarse como “derecho electoral”: un gran avance para la época.

III. El “paquete” de reformas electorales presentado al poco tiempo de asumir la Presidencia se componía de tres Proyectos

Las leyes de Don *Roque* procuraron una triple transformación: 1) enrolamiento militar obligatorio; 2) empadronamiento general obligatorio; 3) nuevo sistema electoral.

Medió un año entre la presentación del 1º y del 3º proyecto al Congreso. Al aprobarse, fueron las siguientes normas:

- Primera: Ley 8.129 de enrolamiento general, con entrega al ciudadano de la “libreta de enrolamiento” como documento.
- Segunda: Ley 8.130 de empadronamiento con doble control civil y militar.
- Tercera: Ley 8.871 del régimen electoral de lista incompleta (o tercio “restante”) para asegurar la representación de la minoría por cada distrito (las catorce provincias y la Capital Federal), promulgada el 13 de febrero de 1912, integrada por ciento siete artículos y cuyo principal Decreto reglamentario fue dictado el 21 de marzo de ese año, con veinte normas de articulado, incluyéndose el modelo de las “boletas” de votación.

Un gran avance para esa época fue la asignación de responsabilidades a los Jueces Federales en lo concerniente a los comicios (cabe observar que las leyes *Sáenz Peña* sólo mencionaban a los “partidos políticos” en los títulos V y VII de la N° 8871); y pasaría medio siglo (sic) hasta la normativa que dispuso la creación de la “Cámara Nacional Electoral” con una competencia más amplia en lo electoral y en lo partidario. Aún hoy falta la instalación de Juzgados Federales Electorales propiamente dichos, si se tiene en cuenta que esa competencia está en la jurisdicción de una Secretaría de los distintos Juzgados Federales del país.

Sáenz Peña se apresuró a cumplir lo que había prometido³. Dos días después que el radicalismo emitiera ese documento, el

³ Ya se vieron *ut supra* algunos pormenores de esas conversaciones, con los detalles respectivos. Cabe señalar que tanto Hipólito Yrigoyen como Roque Sáenz Peña pertenecían y actuaban en la masonería argentina. Sáenz Peña se inició en marzo de 1882 y de su actividad en esa institución se recuerda en particular la fundación del Diario “Sud América”, con Carlos Pellegrini y Gallo, por pedido de la Logia Docente para replicar algunas ideas de Dardo Rocha (conf. Alcibíades Lappas “La Masonería Argentina a través de sus hombres”, 2ª edición, Bs.As. 1966, pág 346).

12 de octubre, en su mensaje a la Asamblea Legislativa, al asumir la presidencia, decía: “Aspiro... a que las minorías estén representadas y ampliamente garantizadas en la integridad de sus derechos...”.

En el mes de diciembre de ese mismo año 1910, *Sáenz Peña* puso en marcha las dos primeras partes de la trilogía legislativa que llevaría a la reforma electoral: envió al Congreso el proyecto de ley de enrolamiento general y el proyecto de ley de padrón electoral.

Ambos fueron sancionados por el Congreso en el mes de julio del año siguiente. La ley 8.129 ordenó el enrolamiento general de los ciudadanos. Comprendía a los argentinos nativos y a los naturalizados, al cumplir 18 años de edad, y era de carácter obligatorio. Establecía la libreta de enrolamiento como documento exigible por toda autoridad, las sanciones a los infractores y la obligatoriedad de actualizar permanentemente el domicilio.

La segunda de esas leyes, proyectadas por *Sáenz Peña* y aprobadas por el Congreso fue la 8.130, complemento de la anterior, y se refería a la formación del padrón electoral, cuya organización ponía en manos de los jueces federales.

Una pauta que permite vislumbrar la trascendencia que se daba allí al padrón electoral y el control que el pueblo ejercería sobre el mismo es que los hechos y omisiones que penaba la ley daban lugar a la acción popular.

Estas dos primeras leyes, proyectadas en 1910, fueron sancionadas y promulgadas en julio de 1911. Inmediatamente después, en agosto de 1911, *Sáenz Peña* remitió al Congreso el proyecto de ley que ha inmortalizado su nombre y que lleva el número 8.871.

Como es sabido, esta ley consagró definitivamente en nuestro país el sufragio universal, secreto y obligatorio, los derechos y

deberes del elector, el funcionamiento de las masas receptoras de votos, el sistema electoral, las sanciones a los infractores, etcétera. Todo cambiaba, hasta la terminología revelaba que los actos electorarios se llevarían a cabo con otra atmósfera: por ejemplo, el voto secreto se emitiría en recintos cerrados, ensobrado, en mesas instaladas en edificios públicos y ya no en los “atrios” de las iglesias y al aire libre, y solo sobreviviría el nombre de “parroquias” referenciando a los circuitos electorales comprendidos en el área de la Capital Federal.

Durante los debates en estas Cámaras, el proyecto fue defendido por el propio ministro del Interior, quien logró superar las distintas trabas y objeciones que se le opusieron, y en febrero de 1912 fue sancionada y promulgada. En marzo se la publicó y, de inmediato, el Poder Ejecutivo la reglamentó y la puso en vigencia en las siguientes elecciones. Al asumir la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados en la sesión del 3 de junio de 1912, con la aplicación del nuevo régimen, expresó el Gral. *Rosendo Fraga* con visible emoción: “Voy, pues, a presidir con absoluto espíritu de imparcialidad, satisfecho y sereno, las graves deliberaciones de la Cámara legislativa popular por excelencia y en la cual están digna y brillantemente representados todos los organismos (cuerpos) políticos del país” (véase: Homenaje a *Fraga* del diputado *Vanossi, J. R.*, en “Obra Legislativa”. *Fraga* fue uno de los legisladores que apoyó la sanción de las leyes de *Sáenz Peña*).

Así se cumplió una etapa decisiva en la evolución política argentina y se dio el paso definitivo para consagrar la soberanía popular⁴.

⁴ Confr., *Vanossi*, Homenaje a *Roque Sáenz Peña*, en “Obra Legislativa”, Bs. As., 1990, Ed. Congreso Nacional, tomo III, 1989-1990, Cámara de Diputados de la Nación, 1991, págs. 280 y sigts.

El programa de una reforma política que no sólo cambiara el sistema electoral de reparto de las bancas y que avanzara con otras transformaciones orientadas hacia la transparencia de los comicios como medio de asegurar el principio de la soberanía popular que consagra el art. 33 de la Constitución Nacional, fue conversado largamente por parte de Roque Sáenz Peña y

En cuanto a la representación, estaban a la vista las **virtudes de la Ley**:

- 1) La representación de la minoría con un tercio: se trataba de “un sistema poco estudiado”, al decir de *Joaquín V. González*, que irónicamente lo denominaba “sistema del voto incompleto” o también mal llamada de “voto restringido”, que era parcialmente conocido en España y en algunas Legislaturas de los Estados Unidos (sesión del 1º de febrero de 1912 en Diputados).
- 2) La posibilidad de que el votante formulara “tachas” o “preferencias”, por lo que el escrutinio se efectuaba con el recuento de los nombres de los candidatos votados para ser elegidos Diputados. Dicho con otros términos, el votante podía “armar su propia lista”, o cambiar el orden de los candidatos, siempre que la letra fuera legible....

Existía una mitad de argentinos no incluida, pero explicable por la época: el voto femenino, que recién se aprobaría con la Ley 13.010 en 1947 y recién se aplicaría en los comicios del 11 de noviembre de 1951⁵. La “Generación

de Indalecio Gómez en oportunidad de un fecundo encuentro que mantuvieron ambos en la ciudad de Lucerna. Como es sabido, ambos protagonistas eran amigos y se desempeñaban en cargos diplomáticos en Europa –como se dice en el texto de este trabajo– lo que hizo posible que delinearán los contenidos de la tan mentada “reforma política” que la ciudadanía reclamaba y la “oposición” exigía. Todo esto tuvo lugar en las postrimerías de la presidencia de Figueroa Alcorta ante un escenario tan bello y bucólico como el de esa ciudad suiza, plena de monumentos medioevales y barrocos, como así también de museos: pero no se trataba únicamente de la contemplación del pasado sino también del diseño del futuro político argentino. Allí, muy probablemente se gestó también que la cartera política del futuro presidente quedara en manos de su conterturlio.

⁵ En 1932 la Cámara de Diputados había dado “media sanción” a un proyecto en ese sentido. La prédica de las “feministas” fue intensa en los años que mediaron entre 1912 y 1947 y abundaron los proyectos legislativos que acogían esa demanda. En 1953 ambas Cámaras eligieron mujeres para ejercer la vicepresidencia del cuerpo. Y en 1991 se sancionó la ley que estableció el “cupó femenino” en las listas para Diputados y Senadores. Así culmina la prédica iniciada por las “sufragistas” a comienzos del siglo XX.

Entre la “media sanción” del año 1932 hasta la sanción de la ley del año 1947 mediaron más de veinte proyectos para establecer el sufragio femenino y que no obtuvieron sanción legislativa hasta el impulso final promovido por Eva Perón.

del Centenario” había tenido un exponente que bregaba por el voto femenino, el filósofo tucumano Alberto Rougés, que en una de sus reflexiones señalaba:

“El voto de la mujer es un corolario de la democracia. Forma ella la mitad de la población del país y no se puede prescindir de su opinión en la orientación colectiva. Hasta hoy las mujeres han estado representadas, en forma más o menos adecuada por sus esposos y por sus hijos. Pero cada día va creciendo la proporción de las mujeres y varones que no llegan a constituir un hogar, de tal manera que la representación indirecta de aquellas va, relativamente a la de éstos, reduciéndose cada día. Este creciente desequilibrio entre la representación femenina y masculina, no puede ser remediado sino por el voto de la mujer. Indudablemente que éste puede tener sus inconvenientes en nuestro ambiente político, que olvida con facilidad que el odio es antidemocrático, porque es incomprensión que prepara la injusticia, que atenta contra la paz social. El odio ha sido siempre lo que fue en el Calvario “el que no sabe lo que hace”, el que crucifica sin piedad a un adversario a quién no conoce, imaginándose como no es. ¿Llevaría el voto femenino al espíritu de la mujer la pasión política desordenada e incomprensiva que ella ha mitigado hasta ahora por su alejamiento de la lucha? Cada vez que el sufragio se ha extendido, se ha afrontado un peligro inmediato para lograr mejoras ulteriores. Podría también el voto alejar a la mujer del hogar, de donde ha estado ausente en pueblos en decadencia. Pero el peligro no puede ser una razón para que no avancemos. Recordemos el precepto de Nietzsche: vivid el peligro” (confr., Alberto Rougés “Vida y pensamiento”, pág. 99/100, Tucumán, 1932).

- 3) Un olvido: no incluía los diputados suplentes, lo que recién fue contemplado muchas décadas más tarde, pues

hasta en la elección de marzo de 1961 para elegir un senador por la Capital Federal (resultó ganador el legendario socialista *Alfredo L. Palacios*) se tuvo que incluir la elección de un Diputado Nacional para cubrir una vacante (triunfó el radical Dr. *Carlos Adrogué*).

- 4) Otra omisión: **no** incluía el escrutinio al cierre del acto cívico, denominado “recuento en la mesa de votación” o “escrutinio provisorio”, que se incorporó después de las elecciones generales de febrero de 1946.

La Ley 8.871 permitía en cambio una mayor participación del sufragante: ¡desbloquear las listas!, o sea cambiar el orden de los candidatos dentro de una misma lista partidaria o incluir candidatos de otras listas en la que se tomaba para votar. Fue una experiencia interesante, pero a causa de la pequeñez de los “punteros” (borratina), se dejó sin efecto en 1960. De allí en más, con cualquier sistema electoral, no se permitió introducir modificaciones en las listas; o sea que se “bloqueó” la papeleta, reduciéndose de ese modo la participación selectiva del ciudadano, al que únicamente le quedaba (y le queda hasta hoy, año 2012), la disyuntiva forzosa: “tómala o déjala”, en detrimento de la calidad de las candidaturas y de la libertad de selección de los votantes dentro de la oferta o “menú” de candidaturas que presentan los partidos políticos que compiten en los comicios⁶. El autor de este opúsculo presentó un proyecto de ley para “desbloquear” las listas de candidatos a diputados nacionales manteniendo a la vez el sistema de

⁶ Cuando el “Consejo para la consolidación de la Democracia” elevó sus dictámenes sobre cambios a realizar, el Presidente *Raúl Alfonsín* no asintió a la propuesta de “desbloqueo” de las listas de candidatos que propusieron algunos consejeros. Otros postularon un sistema mixto (a la alemana) que combinara la representación proporcional con las circunscripciones uninominales (véase: “Reforma Constitucional - Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia”, Ed. Eudeba, 1986; y “Segundo dictamen del Consejo para la consolidación de la Democracia”, ídem, Bs. As. 1987.

De los países que aplican la representación “proporcional”, tan sólo España conserva las listas “bloqueadas” o “cerradas”; y existen fuertes críticas por ello, en razón de que conspira contra la “participación política” de los ciudadanos.

representación proporcional, pero no fue tratado en la Comisión de Asuntos Constitucionales pese a que fue formulado en el período 1989-1990 y reiterado sucesivamente (véase: *Vanossi*, “Obra Legislativa”, tomo III, págs. 259 y sigts., “Voto de Preferencia”; y *Vanossi*, “El valor de la experiencia en el derecho electoral”, en *Jurisprudencia Argentina*, diciembre 22, año 1993).

El mejor dato para abonar la tesis del “desbloqueo” de las listas electorales proviene de la primera elección de diputados bajo el régimen de la Ley Sáez Peña, que permitió a la ciudadanía de la Capital Federal –en abril de 1912– que personalidades de la talla y enjundia de *Luis María Drago*, *Vicente Gallo*, *Estanislao Zeballos* y *Alfredo Palacios* alcanzaran votaciones por encima de sus respectivas nominaciones partidarias, como así también aconteció con Nicolás Repetto en 1930 y con Santiago Carlos Fassi en 1938.

IV.

Ni la Constitución Nacional de 1853-1860, ni su antecesora –que no llegó a regir– de 1826, ni el Proyecto que *Alberdi* remitiera a *Urquiza* a través de *Juan María Gutiérrez*, establecían el sistema electoral a seguir en cuanto a la votación de los Diputados Nacionales. Ello quedó en manos del Congreso Nacional, que en distintas etapas estipuló el régimen de la lista completa (1857-1902), el voto uninominal por circunscripciones (1902-1905), el retorno a la lista completa (1905-1912), la implantación de “los tercios” de *Sáenz Peña* (1912-1950), una versión retorcida del voto uninominal por circunscripciones (1951-1955), otro retorno a la lista incompleta (1958- 1962), y la adopción del sistema D’Hondt de representación proporcional (1957 para Constituyentes y desde 1963 para Diputados y Constituyentes, hasta la actualidad (2012).

Vale tener presente que el Art. 37 (hoy Art. 45) de la Constitución Nacional vigente (1994) reitera o mantiene la terminología del Art. 10 de la Constitución de 1826, al fijar que esa elección deberá ser hecha “a simple pluralidad de sufragios”; lo que al cabo de discusiones y debates, suscitados en diversas ocasiones, ha sido y es interpretado como lo que surge del entendimiento de tan claras palabras, o sea, que **no se exige la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos**. Con esta hermenéutica bastó para que fueran admitidas la validez y conformidad constitucional de la lista completa, de la lista incompleta (dos tercios para la mayoría y el “tercio restante” para la primera minoría siguiente), del voto uninominal y de la representación proporcional quedando descartada solamente la posibilidad de un sistema de doble vuelta (“ballotage”) con el objetivo de obtener una “mayoría absoluta” de votos para la elección de Diputados⁷.

En el transcurso del debate, la “conversión” del diputado y constitucionalista *Manuel Montes de Oca* a favor de disipar las dudas que flotaban en el ambiente sobre la conformidad del sistema electoral propuesto por el Poder Ejecutivo con relación a la cláusula citada de la Ley Suprema, coadyuvó a superar la incertidumbre de los legisladores indecisos.

Que se aspiraba a un cambio más profundo del régimen de distribución para los cargos electivos en los órganos plurales – como el caso de la Cámara de Diputados de la Nación– tiene antecedentes en opiniones que fueron vertidas con anterioridad al proceso legislativo de 1910 a 1912. Es del caso recordar que *José Benjamín Gorostiaga*, diputado constituyente de 1853, en el seno de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires

⁷ Para la elección de los “compromisarios” o electores que conformaban los Colegios Electorales que procedían a la nominación de Presidente y Vicepresidente de la Nación (elección indirecta o “de segundo grado”) la Constitución de 1853-1860 establecía que se efectuara **de la misma forma** que la de los diputados; pero no obstante ello y en preparación del fraude electoral de 1937, se modificó el sistema restableciendo la “lista completa”, que también se mantuvo para las elecciones presidenciales del 24 de febrero de 1946.

(1870/73) afirmó que el derecho de representación correspondía tanto a la minoría como a la mayoría en proporción a la fuerza numérica de sus adictos. Todo ciudadano tiene un derecho igual de los demás a ser representado (Confr., *Carlos Fayt*, “Derecho Político”, Ed. Depalma, tomo II, pág. 239, Bs. As., 1988; y *Jorge R. Vanossi*, “La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución y la jurisprudencia”, Ed. Astrea, edición Pannedille, Bs. As., 1970, págs. 99 a 101).

También en los debates de 1910-1912 se señaló en más de una oportunidad que el sistema de la “lista incompleta” era un paso previo a un sistema de mayor representación de las minorías. Así, el discurso del diputado Dr. *Julio López Mañán*, quien sostuvo que “exige una mayor elasticidad del instrumento para estar mejor representada. Entonces, pues, la lista incompleta, señalando un primer paso para salir de la lista completa, está dentro del orden natural, ya que esa es la forma como todos los procesos evolutivos se producen”.

La idea estaba presente desde las conversaciones de *Figueroa Alcorta* primero y de *Roque Sáenz Peña* luego, mantenidas con *Hipólito Yrigoyen*; a tal punto que en el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso con el proyecto que se convertiría en la Ley 8.871, se expresaba que: “Dentro del sistema electoral a pluralidad de sufragios impuesto por la Constitución, el poder Ejecutivo ha creído que **cabe a título de ensayo preparatorio de la reforma definitiva**, el sistema de lista incompleta que se comprende en el proyecto adjunto”; y añade: “Opina el poder ejecutivo que por el momento, al menos, el proyecto acompañado garantiza la libertad y la pureza del sufragio, substrayéndolo al influjo de los intereses y pasiones locales, no siempre bien inspirados, que han desnaturalizado tantas veces los mejores intentos de reforma. Como quiera que sea, el poder ejecutivo ruega al honorable Congreso no aparte de su consideración que las leyes electorales son solamente la combinación de aquellos medios que en determinado momento

pueden ser aconsejados como convenientes y oportunos para asegurar la libertad personal del elector, la emisión consciente del voto y la perfecta verdad del escrutinio, que condensa la voluntad popular. Cada día tiene su tarea y su necesidad. Satisfechos los de hoy, los poderes públicos de la Nación Argentina sabrán también satisfacer los anhelos del mañana bajo la inspiración del más sano patriotismo”. ¡Notables conceptos!

En el debate para la sanción de la Ley 8.871, en la Cámara de Diputados, se recordó que en las presidencias de *Sarmiento* y de *Avellaneda* se había postulado la implantación del sistema de “circunscripciones uninominales”, aunque sin éxito. Recién en la segunda presidencia de *Roca* se aprobaría por breve tiempo. Y en el debate en el Senado, el Ministro *Indalecio Gómez* –con absoluta sinceridad– confesó o reconoció que el sistema más moderno para asegurar los derechos de las minorías sería el de la “representación proporcional”, pero que mediaban impedimentos para establecerlo (lo que sería superado con la sorpresiva interpretación del diputado *Montes de Oca* –como se señala en este trabajo– al debatirse el tema en la Cámara baja en cuanto a la “simple pluralidad de votos” (Art, 37, C.N.; hoy Art. 45).

V. Una reforma copernicana.

El debate que acompañó la sanción de las leyes propiciadas por el presidente *Roque Sáenz Peña* contó con la ilustrada participación de su ministro *Indalecio Gómez* y con la intervención de legisladores de ambas cámaras, que cualitativa y cuantitativamente abundaron en consideraciones acerca de la tan opinable cuestión electoral. Se ha repetido hasta el cansancio que ningún régimen electoral es inocente ni infalible ni eterno: todo lo electoral se asienta en el terreno de las circunstancias, aproximando solucio-

nes que oscilan entre los valores de la justicia y de la eficiencia. Pero la palabra final nunca está dada.

En su momento, la reforma de 1910-1912 fue realmente copernicana por su concepción de cambio pacífico y profundo de nuestras costumbres políticas y de sus innovaciones; dos aspectos llaman la atención: el derecho del votante a reemplazar nombres en las listas (siempre que lo fueran por otros incluidos en listas oficializadas) y el sistema de la lista incompleta (o régimen “de los tercios”) en virtud del cual el ciudadano votaba solamente por candidatos equivalentes a las dos terceras partes de los cargos vacantes por elegir (el tercio restante correspondía a la primera minoría).

¿Qué antecedentes se conocían?

Mucho se ha comentado sobre los orígenes de la lista “incompleta” y, en especial, sobre el mecanismo de los tercios. Desde antecedentes españoles hasta incursiones criollas más cercanas, todo ha sido invocado⁸. Sin embargo, el precedente más próximo ha caído en el olvido: Colombia. Vamos a rescatarlo. En 1905, una Asamblea Nacional Convocada por *Rafael Reyes* dictó el “acto reformatorio” N° 8, del 13 de abril, por el que se dispuso que en toda elección popular que tuviera por objeto constituir corporaciones públicas “se reconoce el derecho de representación de las minorías”, el que sería determinado según la ley. La norma en cuestión fue sancionada pocos días después (el 29 de abril de 1905), previendo que “cuando el número de los funcionarios que han de ser elegidos sea exactamente divisible por tres; se votará por las dos terceras partes y se declararán elegidos en el escrutinio a los candidatos que hayan obtenido más votos hasta completar el número total de los funcionarios que se trate de elegir” (ley 42, Art. 33).

⁸ En su obra “Derecho Político” (Ed. Depalma, 2ª edición, Bs. As., 1998) *Alberto A. Natale* recuerda que sistemas de “voto restringido” o lista incompleta, se aplicaron en Inglaterra (de 1867 a 1884), en Brasil (de 1882 a 1891) en la elección española de 1907, y en Italia (de 1882 a 1891 y en leyes por breves períodos de 1951, 1956 y 1960, preferentemente en elecciones municipales). Sostiene que tales regímenes quedan incluidos entre los llamados “sistemas empíricos” por diferenciación con los racionales, matemáticos y proporcionales.

La fórmula acuñada en esa ocasión (se trataba de una situación política que muchos consideraban autoritaria) fue recogida en 1910 –una vez restablecido el orden constitucional– por el “Acto legislativo” N° 3, que preceptuó: “En toda elección en que se vote por más de dos individuos, aquélla se hará por el sistema del voto incompleto, o del cociente electoral, o del voto acumulativo, u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho”; y la anunciada ley se dictó finalmente en 1916 (ley 85, Art. 111), repitiendo los términos de la ya citada ley 42 del 29 de abril de 1905, más la contemplación específica de los cargos suplentes por elegir simultáneamente con los principales.

Queda pues en claro que la adopción del régimen de “los tercios” por la legislación colombiana se remonta a 1905, perfeccionándose de allí en adelante sobre la base de ese criterio distributivo, pero siempre en redor del cartabón de los tercios: así, por ejemplo, se establecía que “cuando el número de individuos que han de ser elegidos no sea exactamente divisible por tres, tal número se elevará a la cifra inmediatamente superior que sea divisible por tres, y las dos terceras partes de esa cifra, menos uno, será el número de candidatos por el cual se vote” (parágrafo 1, Art.111, ley 85)⁹.

Hemos traído a colación estos antecedentes, pues creemos de justicia que se recuerden las instituciones de los países hermanos, resaltando la utilidad que el derecho comparado brinda para la mejor inteligencia de los fenómenos políticos. Y queda así patente que, pese a la incomunicación que han padecido los países de un mismo continente, la fuerza paradigmática de los antecedentes siempre ha operado en el ámbito de sus grupos dirigentes: en el

⁹ Los datos precisos de la legislación colombiana fueron obtenidos a través del profesor *Carlos Restrepo Piedrahíta*, destacado catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá), a quien el autor agradece la valiosa colaboración. (Véase: *Vanossi, J.R.*, “Nada nuevo hay bajo el sol”, en *La Nación* del 23 de junio de 1995).

caso colombiano que comentamos es probable que el embajador argentino *García Merou*, a la sazón acreditado en Bogotá y amigo personal de *Roque Sáenz Peña*, haya tenido la oportunidad de hacer llegar a Buenos Aires los detalles de la novedosa legislación electoral del país hermano y acaso en los archivos de nuestra cancillería se puedan encontrar los informes de práctica elevados por la legislación respectiva, que sería provechoso conocer. El precedente colombiano del año 1905 fue desplazado en la historiografía argentina por la reforma electoral española que el gobierno de *Antonio Maura* (1853-1925) sancionó en agosto de 1907, en ocasión de su bienio conocido como el “Gobierno largo”, cuando ya había transitado del partido liberal al conservadorismo (sólo votaban los varones mayores de veinticinco años) y se inspiraba en un proyecto de su misma autoría, del año 1904: allí se establecía la lista incompleta, también denominado de “voto limitado” o “voto restringido”. Fue *Maura* –cinco veces presidente del Consejo de Ministros– quien anunciara “la revolución desde arriba”, frase ésta algo parecida a la de “la revolución por los comicios”; por lo que este destacado estadista hispano resultó coherente al recriminar al Rey *Alfonso XIII* el asentimiento a la “dictadura” de *Primo de Rivera*¹⁰.

En el derecho público provincial argentino se puede ubicar un antecedente de los tan mentados “tercios” en la distribución de las bancas. Es el caso de la Provincia de Entre Ríos, cuya Constitución de 1903 (sección segunda, régimen electoral) establecía como “bases para la ley electoral” en su Art, 69 que “En cada Círculo electoral se elegirán tres diputados por un sistema que asigne dos bancas a la mayoría”.

¹⁰ Coincidimos con *Mario Justo López (h)* en la obra “De la república oligárquica a la república democrática - Estudios sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña”, Ed. Lumiere, Bs. As. 2005, capítulo VII, págs. 253 y sigts., en el sentido de la diferente intencionalidad de las reformas de España y las de *Sáenz Peña*, por la superioridad de éstas.

VI.

Pese a todo, el mérito supera a los defectos. Había consenso para consumir el cambio: la votación en la Cámara de Diputados dio la aprobación por 49 votos contra 32. El único rechazo fue a la obligatoriedad del voto (Art. 6) que esa Cámara desestimó por 34 votos contra 32 a favor; aunque ese resultado fue revertido en el Senado que, en este caso, como Cámara “revisora” corrigió a la Cámara “iniciadora”, que finalmente aceptó la obligatoriedad (la mitad de la biblioteca apuntalaba a una decisión y la otra mitad fundamentaba lo contrario...).

Largo y extenuante fue el debate en ambas Cámaras. Y paciente y perseverante fue el Ministro de Interior, doctor *Indalecio Gómez*, cuya presencia en casi todas las sesiones y sus varias intervenciones orales significaron un sólido apoyo a la sustentación de la proyectada ley electoral. Su desempeño estaba a la altura de las circunstancias: brillante y de suma habilidad. El ministro había nacido en Salta, en 1850 (falleció en Buenos Aires en 1920) habiendo sido alumno de *Fray Mamerto Esquiú*, “el orador de la Constitución” (así llamado por su sermón del 9 de julio de 1853 en la Catedral de Catamarca) y luego de graduarse de abogado (1876) se desempeñó como Cónsul en Iquique, donde trabó amistad con *Roque Sáenz Peña* que actuaba a la sazón como voluntario de las fuerzas peruanas en la Guerra del Pacífico y al caer prisionero de los chilenos fue *Indalecio* quien obtuvo su libertad. Otras circunstancias hicieron que ambos fueran al mismo tiempo ministros plenipotenciarios de la Argentina en Europa: *Sáenz Peña* en Italia y *Gómez* ante las potencias centrales (Alemania, Austria y Rusia), hasta las vísperas electorales, tras lo cual el Presidente *Sáenz Peña* lo puso al frente de la cartera política¹¹.

¹¹ *Indalecio Gómez* tuvo una activa participación en la vida política; iniciándose como senador provincial y luego diputado nacional. En política exterior atacó los “Pactos de Mayo” (1902, segunda presidencia de Roca) y fue crítico de la gestión presidencial de *Yrigoyen*. En el mismo año de la muerte de *Sáenz Peña* participó en la creación del partido Demócrata Progresista (véase: *Miguel Solá*, “Diccionario histórico biográfico de Salta”, Ed. de la Legislatura, Salta,

Numerosos elogios ha recibido –merecidamente– el avance logrado a través de la reforma electoral de 1912. Así, vale citar la opinión de *Carlos Fayt*, cuando señala: “La ley 8.871 ha sido calificada de segunda constitución nacional. En cuanto al presidente *Roque Sáenz Peña*, ha sido considerado un constructor, que realizó sin esfuerzo aparente, una verdadera revolución incruenta y fecunda. Depositó en manos del pueblo una herramienta útil para el trabajo cívico. Sabía que la democracia es un proceso sin término. Tal vez un reflejo de la conciencia humana. De ahí la incommovible perennidad de su gloria” (Confr., “Derecho Político”, tomo II, Ed. Depalma, Bs. As., 1988, pág. 236).

Acaso la mayor sinceridad en transitar directamente al meollo de la cuestión, haya sido la del diputado *Ramón J. Cárcano* al sostener claramente que: “El gobierno es de la mayoría, pero la representación traduce la soberanía, que no es una fracción, sino una integridad. Estos conceptos elementales comprueban que **la lista incompleta, sin ser la reforma más perfecta, es la más honesta y profunda que se ha intentado**, desde la fundación de la República”. El destino le reservó una merecida satisfacción, ya que en futuras elecciones de Gobernador de su Provincia, este ilustre conservador cordobés triunfó con la aplicación de las leyes *Sáenz Peña*, de la misma forma que en Santa Fe resultara electo con anterioridad el radical *Manuel Machaca*¹²

1964). Como obra de imprescindible consulta, véase: “Los discursos de *Indalecio Gómez*”, Ed. Kraft, Bs. As., 1950, específicamente la “Introducción” por *Atilio Dell’Oro Maini*. En cuanto al trabajo de *Carlos A. Piedra Buena*, publicado en “Anales” de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, 2011, tomo 2, bajo el título “El aporte de Indalecio Gómez a la Ley Sáenz Peña”, págs. 117 a 165 sólo trata el tema de la reforma electoral a partir de la pág. 159. Son muy ponderables sus referencias a los “Pactos de Mayo” en las relaciones con Chile (2º Presidencia de *Roca*). Más reciente, es el aporte de Horacio Sánchez de Loria Parodi, “Indalecio Gómez y su época. Sus ideas político-jurídicas”, Ed. Cathedra Jurídica, Bs.As, 2012, págs. 199 y sgts.; y págs. 279 y sgts.

¹² Al asumir *Cárcano*, profirió palabras que revelan sus sinceras convicciones acerca de la necesidad de los cambios en la vida política argentina, pues afirmó: “Las clases acomodadas están en retardo y las viejas agrupaciones están en error” (Conf. *Efraín Bischoff*, “Ramón J. Cárcano. Palabra exacta y acción fecunda”, edición del Círculo de Legisladores de la Nación, Bs. As., 1999, pág. 23).

Mucho se ha dicho acerca de la actitud asumida por los legisladores que tomaron la decisión de aprobar las profundas reformas que propició el Presidente *Sáenz Peña* en materia electoral. Algunos estimaron que era inevitable el cambio de las “reglas del juego” y la apertura del *fair play*, pues ya era hora de procurar salidas competitivas y concluir las periódicas “conspiraciones” de una oposición que no obtenía garantías para los comicios. Otros afirmaban que el idealismo de *Sáenz Peña* ponía en zozobra el crecimiento ascendente de la Nación sobre la base de la estabilidad de su clase dirigente. Caben varias preguntas: ¿Qué esperaban los congresistas? ¿Tomaron conciencia de que la sumatoria combinada de nuevo enrolamiento, más nuevo empadronamiento, más el voto secreto, universal y obligatorio e igualitario, sumando a ello el “tercio restante” para la minoría, podía acaso convertirse en el refugio conservador ante una nueva mayoría de “dos tercios” a favor de la hasta entonces “oposición”? ¿Pensaron que tal vez se invirtieran los roles y de “gobierno” pasaran a “la oposición”? ¿Podía entenderse ese cambio legislativo como el acta de defunción de una especie de “suicidio electoral”? ¿Era un acto de rendición ante los adversarios (diputado *Olmedo dixit*)? Más allá de las respuestas que puedan darse a estos interrogantes, lo cierto e indubitable es el nivel de preparación y de experiencia que poseían los principales diputados y senadores que intervinieron en los debates políticos del bienio 1910-1912, como *Joaquín V. González*, *Pedro Olaechea* y *Alcorta* (miembro informante en el Senado), *Julio Roca* (h), *Cárcano*, *Fraga*, *Montes de Oca*, *Terán*, *Carbó*, *Láinez*, *Civit*, *Calvo*, *Agote*, *Fonrouge* (miembro informante en Diputados) y otros oradores, a favor o en contra. La lectura de los diarios de sesiones de ambas Cámaras, correspondientes al tratamiento de la Ley 8871, reflejan la profundidad del análisis de la trajinada “cuestión electoral” en la Argentina de hace un siglo, más allá de los particulares puntos de vista y las preferencias que se manifestaron en esos recintos alrededor de un cambio –el de la lista completa– por una discutida opción entre el régimen de las

circunscripciones uninominales y la lista incompleta o del “tercio restante”, cuya constitucionalidad emergió de la penumbra de la duda merced a una nueva y profunda reflexión del profesor de Derecho constitucional *Manuel A. Montes de Oca*, por entonces legislador¹³.

Tampoco se puede olvidar que en 1902 un conservador liberal muy lúcido defendía ese régimen de voto uninominal. En su intervención, *Joaquín V. González* llegó a expresar que la peligrosidad de los gremios –que alarmaba a sus correligionarios conservadores– sólo es tal cuando el legislador no comprende sus intereses, “cuando no nace el legislador de su seno mismo, porque ésa es la manera como debe darse a esta representación la expresión verdadera de las necesidades sociales” (confr., Diario de Sesiones, sesión del 27 de noviembre de 1902). Pero lo más importante del debate está en la afirmación de *González* en el sentido de que el régimen electoral preconizado conducía a la representación de los intereses sociales:

“El sistema uninominal, es pues, la representación de los gremios, por su acumulación espontánea en determinadas localidades, y no es a designio que el legislador ni los directores políticos van acumulándolos en determinados puntos. La ley recoge el hecho producido, la acumulación espontánea de las fuerzas productoras, de las fuerzas activas que se manifiestan en una votación al elegir a su representante; y de esa manera indirecta se realiza el más profundo propósito de la Constitución, que es dar representación en el Congreso, en la formación de las leyes, a la mayor suma posible de intereses, ideas y a todas las tendencias políticas”.

¹³ En la obra “Historia política y constitucional de la Argentina” de *Romero Carranza, Rodríguez Varela y Ventura*, Ed. A-Z, Bs. As., 1993 se recuerdan las palabras de *Ruy Barbosa* ante nuestro Senado (1916) honrando a esos legisladores que “sin detenerse a medir lo que esa reforma podría tener en contra de sus intereses, no les importó que ella aplastase a sus amigos siendo **una revolución de moralidad y legalidad** la que ellos sembraron (Tº3, pág. 392).

La predicción de *Joaquín V. González* se vio parcialmente cumplida, a través de la elección del primer diputado socialista de América, *Alfredo L. Palacios*, que tuvo lugar por el distrito de la Boca, que en esa época era densamente obrero. Y digo parcialmente, porque los demás defectos del régimen electoral de esa época (fraude, padrones, etc.) impidieron que el sistema adoptado en 1902 rindiera los frutos que se aquilataron al momento de su sanción. Pareen elocuentes las palabras pronunciadas entonces por el ministro *González*, cuando ponderaba la facilidad con que el sistema de circunscripciones conduce a la representación de los intereses sociales, al permitir –según invocación de un legislador inglés– reconcentrar en determinados puntos del territorio intereses diversos de colectividades diferentes. La altura de vuelo del pensamiento de *González* está presente en otro párrafo de su discurso:

“¿Y cuál es el ideal de las clases obreras modernas sino llegar a hacer oír su voz en los recintos legislativos? ¿Y cuál es la causa de las profundas perturbaciones del día sino que las clases obreras no tienen sus representantes propios en el Congreso? No digo que los Congresos formados de otra manera no se inspiren en los verdaderos intereses sociales, sino que no son formados por la acción directa de los intereses sociales, que tienen en cuenta sus representantes todas las veces que son elegidos con ese designio” (confr., sesión del 27 de noviembre de 1902)¹⁴.

VII.

En materia de libertad o de obligatoriedad del voto hay una duplicidad de criterios entre lo que dicen los textos internacionales y el texto actual de nuestra Constitución (1994). Así, la Decla-

¹⁴ Véase, *Vanossi*, “El misterio de la representación política”, Ed. América Actual, Bs. As. 1972, págs. 93 y sigts.; y “Estado de Derecho”, ob.cit., págs. 287 y 288.

ración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, en su Art. 21 señala en el acápite 3° las características del sufragio, omitiendo toda alusión a este respecto:

“3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. El mismo criterio sigue el sistema interamericano en cuanto a derechos humanos se refiere, toda vez que en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) también se guarda silencio sobre el punto en cuestión, pues según el Art. 23 (Derechos Políticos) se dispone que:

“1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

“b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...”.

Hasta 1912 el sufragio se emitía en forma facultativa. El ciudadano tramitaba su inclusión en el padrón cívico (capítulo II de la Ley 140 y Art. 24 de la Ley 4.161); lo que fue modificado por la Ley 8.871, Art. 6° y demás leyes posteriores, que dispusieron la obligatoriedad del voto. En 1933, a raíz de su cuestionamiento, la Corte Suprema sentenció a favor de la validez constitucional del deber de votar (caso Esquivel, en Fallos 183:175) con el argumento de “que la Constitución no es fuente exclusiva de las obligaciones ciudadanas; ellas pueden ser objeto de la creación legal”; del mismo modo que “a nadie se le ha ocurrido atacar la instrucción primaria obligatoria”. Ante el silencio del viejo texto de la Constitución (1853-1860) la Corte entendió que competía al Congreso Nacional reglamentar el sufragio, habiendo podido considerarlo

como **derecho**, como **deber** o como una **función política**, por lo que ha tenido competencia para “hacerlo obligatorio”.

Hoy en día la situación es la siguiente: mientras que el Art. 37 de la Constitución reformada en 1994 dispone que “El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”; el Art. 75, inc. 22 dispone que “tienen jerarquía constitucional” los tratados y convenciones sobre derechos humanos aprobados por el Congreso, entre los que se incluyen expresamente los mencionados precedentemente: Declaración Universal y Convención Americana.

Sin entrar al debate de fondo sobre la libertad u obligatoriedad del voto, ni el concomitante encasillamiento en las categorías del sufragio como derecho, deber o función política, corresponde recordar que la Ley 8871 de *Sáenz Peña* eximía de la obligatoriedad del voto a los ciudadanos mayores de setenta años de edad y a los analfabetos, como así también a los declarados dementes. Y a tal punto la cuestión desde siempre suscitó divergencias y criterios enfrentados, que en la consulta de opiniones que *Rodolfo Rivarola* efectuara a través de su “Revista Argentina de Ciencias Políticas” (Nº 12, año 1911), los que se pronunciaron al respecto lo hicieron a favor del voto “facultativo” el 57% y por el voto obligatorio el 43%, sobre casi dos mil respuestas (Confr., *Mario Justo López hijo*, ob. Cit., págs. 270 y 271).

VIII. El rol de Victorino de la Plaza desde la Presidencia de la Nación: un momento estelar para la transparencia electoral.

–“Hay una gran deuda con *Victorino*”– dijo el Dr. *Ricardo Balbín* ante el embajador *Guillermo de la Plaza*, en la embajada argentina en Montevideo, hace años. Una gran deuda de olvido respecto de la caballerosidad, el señorío y la firmeza con que *Vic-*

torino de la Plaza condujo el proceso electoral.

Ya en 1914, estando él en ejercicio de la presidencia, se habían realizado comicios de renovación de la mitad de los componentes de la Cámara de Diputados y muchas gobernaciones provinciales. *De la Plaza* fue “albacea leal” de las creencias de *Roque Sáenz Peña*. No cedió a ninguna de las tentaciones que se le presentaron en el camino. Con *Victorino* se consagró la recta doctrina, es decir, que en las contiendas sucesorias el gobernante de turno debía adoptar una estricta abstracción, ajeno a las fuerzas en disputa, habla de la prescindencia en su mensaje al Honorable Congreso en el año de 1916 cuando promete y compromete una absoluta neutralidad. Y hasta condenó un intento de consagrar la emancipación de los electores –me refiero a los radicales disidentes de Santa Fe– con respecto al compromiso contraído ante el electorado de votar a los candidatos anunciados por cada partido político.

No cedió, no transó, no claudicó. Sus palabras fueron las siguientes: “Se anuncia en los círculos políticos una combinación tendiente a que la elección de electores se haga sin mandato imperativo acerca de los candidatos para presidente y vicepresidente.... Pienso que jamás se propuso un procedimiento más incorrecto y poco leal para con la opinión pública. Me resisto a creer que él sea fruto de una combinación maliciosa: pero por ingenuo que sea su móvil, las consecuencias no serían menos equívocas, atentatorias y funestas” (Confr. *Levene, Gustavo G.*, “Historia de los presidentes argentinos”, 5ª ed., Tomo 2, pág. 123, Bs. As., 1992).

¡No quería distorsiones! Así como *Roque Sáenz Peña* había sido consecuente con sus ideas, *Victorino* fue –además de consecuente– leal cabalmente a la orientación recibida de aquél para aplicar un nuevo régimen electoral de cuyas consecuencias desconfiaba; pero tanto él como su Ministro del Interior *Miguel S. Ortiz* hicieron prevalecer los principios por sobre las conveniencias de sus correligionarios conservadores.

Ya en 1903, en una conferencia pronunciada en el Teatro Odeón, se había pronunciado condenando la desidia ciudadana y el desinterés de los hombres capacitados hacia la atención de la cosa pública. Reclamaba la formación de partidos políticos doctrinarios. Exigía la modernización de los viejos partidos a los cuales respetaba, pero que consideraba que debían transformarse. Y que el presidente de la Nación –decía– no sea nunca, a la vez, el jefe partidario.

En los mensajes de apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación de los años 1914, 1915 y 1916, insistió en su preocupación por el saneamiento de los partidos, acongojándose por el “eclipse” –lo llamó así– de las que fueron grandes agrupaciones y lamentándose de la “...censurable irresponsabilidad de los ciudadanos que votan por formaciones políticas ocasionales” (Conf. *Carlos Floria y César García Belsunce*, “Historia de los argentinos”, Ed. Larousse, Bs. As., 1992, pág. 795 y ss.).

La conclusión que se extrae de todo esto es clara: *Victorino* –como dicen esos autores– “era un conservador agotado o un sucesor fiel”, y agregan: “el viejo conservador, no quería ser un reaccionario” (Pág. 806). Hay un dejo de ironía en esta afirmación.

En mi modesta opinión, si algún despecho guardaban en su ánimo los dirigentes del partido gobernante que quedarían desplazados, debieron enrostrarlo a los legisladores que aprobaron la Ley 8.871. O sea, a quienes consintieron su propio suicidio político –dicho esto metafóricamente–, pero no a quien primero como vicepresidente y luego como presidente, cumplió con su deber. Es decir, el único deber posible, que era aplicar la ley¹⁵.

¹⁵ Confr., *Vanossi, Jorge R.* “Victorino de la Plaza: tres momentos estelares de un hombre de Estado”, Edición del CARI, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2004 (Colección “Los Diplomáticos”). La escrupulosidad de *Victorino de la Plaza* lo condujo al dictado de un decreto por el cual se disponía la oficialización previa de las “boletas” electorales para la votación, y se reglamentaba la distribución de las mismas; todo ello en bien de una mayor prolijidad.

IX. Grandezas y desdichas de la LEY SÁENZ PEÑA.

Nunca alcanzarán las palabras para completar laudatoriamente lo que con pleno merecimiento se llamó la reforma electoral del Presidente *Roque Sáenz Peña*; y a la que se aludió tanto como “la revolución por las urnas” (en alusión a que se superaba así las conspiraciones perpetuas desde 1890, cuanto se elogiaba “la quimera de un romántico”, por las ilusiones que despertaba ese gran cambio. Un cambio “copernicano” en la vida política del país. Pero no todo fueron flores y cánticos. Mediaron acontecimientos que en décadas ulteriores significaron un retroceso, como lo fue la vuelta al “voto cantado” en el gobierno de *Manuel Fresco* en la provincia de Buenos Aires durante parte de la década del treinta, en la que ciertos sectores se jactaron e hicieron gala de practicar del “fraude patriótico” para evitar que el pueblo eligiera libremente sus gobernantes. El caso más patético fue el de las elecciones presidenciales de 1937, para elegir la fórmula del período 1938-1944 (interrumpida por el golpe de Estado del 4 de junio de 1943), para cuya preparación fue reformada la Ley Sáenz Peña N° 8871 en su Art. 55 en cuanto a la elección de los colegios electorales –uno por cada provincia y la Capital Federal– con el restablecimiento del sistema de “lista completa” (Ley 12.298 del 30 de julio de 1936), lo que favorecería ampliamente al oficialismo en Buenos Aires, Santa Fe (que estaba intervenida) y Mendoza (en Córdoba gobernaba la oposición); todo ello en contradicción con el Art. 81 de la Constitución Nacional que determinaba la elección de los “electores” por la forma establecida para la de los diputados.

En 1951 se estableció la llamada “paquistanzación” de los distritos electorales, en una imitación dolosa del “gerrymandering” que se producía para las elecciones legislativas locales de algunos estados de USA y a la que pusieron fin los célebres fallos “Baker vs. Carr” y “Wesberry vs. Sanders” de la Suprema Corte de USA. Con posterioridad a estas sentencias, el debate ha proseguido, porque si bien se mantiene en pie la doctrina de la “justiciabilidad” de

cuestiones políticas tales como el diseño de las circunscripciones electorales, en ese alto tribunal norteamericano se hace sentir en los votos de los jueces la dificultad y los criterios a seguir para determinar cuál es el estándar para precisar judicialmente en forma discernible y manejable aquellos casos que conforman supuestos de gerrymandering¹⁶.

Acá conocemos las “colectoras”, que sofistican las modalidades modernas de engaño electivo, con ingeniosas desvirtuaciones del voto, como también acontece con las candidaturas “testimoniales” de quienes aceptan postularse para cargos que no habrán de asumir pues prefieren permanecer en funciones gubernamentales con oropeles de veteranía. Del mismo modo y en acechanza de mal uso, se acerca la perspectiva de la eliminación de la **constancia** del voto, que podrá practicarse sin el sello tradicional que obra en el documento que habilita al ciudadano para sufragar.

Sin soñar ni adivinar tanta creatividad, en 1935 los senadores *Alfredo L. Palacios* y *Eduardo Laurencena* presentaron un proyecto de ley que tipificaba verdaderos “delitos” electorales a incluir en el Código Penal; considerándolos no meras faltas o contravenciones sino conductas criminales, a los comportamientos tramposos que desvirtuaran la transparencia de los comicios. Nunca fue tratado por el Congreso.

¹⁶ Véase: *Vanossi, J. R.*, “Teoría Constitucional”, t. II, 2ª edición, Ed. Depalma, Bs. As., 2000, págs. 399 y sigts. (caso “**Baker vs. Carr**” en colaboración con *Pablo A. Horvath*; y *Bidart Campos, G.*, traducción y comentarios del caso “**Wesberry vs. Sanders**”, en *El Derecho* (10/XII/1964). En este último caso –17 de febrero de 1964– la Suprema Corte de USA dispuso la corrección por vía judicial de las circunscripciones electorales para preservar la igualdad del voto. En los casos “*Davis vs. Bandemer*” (año 1986, 478 US 109) y “*Vieth vs. Jubelirer*” y “*Reynolds vs. Sims*” (377 US 533) ya se venía insistiendo con respecto a la dificultad para demostrar en el trazado de las circunscripciones había existido una intención dolosa o discriminatoria, que hubiera producido tales efectos (véase el comentario de Adrián Ventura sobre estos casos en la revista “*Debates de Actualidad*” de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, año *IXX*, N° 193, año 2004 págs. 43 a 45). Asimismo, *Horacio J. Sanguinetti*, en “*Curso de Derecho Político*”, Ed. Astrea, Bs. As 2000, cuarta edición, pág. 457 y sigts., con amplias referencias al origen de la *gerrymandering* por parte del gobernador *Elbridge Gerry*, en Massachusetts, año 1812; su patológica aplicación en la Argentina (1951-1954) y el “*Distrito Residual Común*”.

X. La contrarrevolución: el sufragio “corporativista”

No fue el único, pero acaso haya sido uno de los más fulminantes ataques al régimen electoral instaurado a partir de las leyes de *Sáenz Peña*, las palabras y los actos de quien fue Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, *Manuel A. Fresco*, en una conferencia pronunciada en el Teatro Comedia el 17 de abril de 1942. En algunos de sus párrafos, no sólo cuestiona la representación de las minorías, sino que avanza contra el sufragio universal, secreto, igualitario y obligatorio, al mismo tiempo que confiesan su ideología corporativista y profundamente antiliberal.

Comenzó afirmando ese adalid del sufragio “restringido” que: “Los comentarios que en ese momento hubiera podido formular, no habrían logrado remediar nada, aunque produjeran pánico en los hombres que militan en los partidos demo-liberales y usufructúan ese conjunto de ideas engañosas y sentimientos bastardos que se llama “sufragio universal”, con la secuela de mentiras y traiciones que comienzan en el comité y terminan en la cómoda poltrona de los representantes”.

A continuación, atacó más fuertemente la garantía del voto secreto emitido en el “cuarto oscuro”, haciendo gala del envalentonamiento y de la jactancia de la fuerza por la fuerza misma: “En materia electoral quise provocar la quiebra del sistema, imponiendo el voto público y responsable. Pero nunca dije a mis adversarios que garantizaría el voto secreto para robar luego la elección con los manipuleos inferiores que caracterizan el fraude. Hablé siempre con franqueza, sosteniendo que el voto secreto es una cobardía impropia de argentinos; afirmé que el voto secreto aniquila el honor, la dignidad, el valor moral y la lealtad; dije que el voto secreto fomentaba la cobardía y la traición y que el ciudadano que aprovecha la impunidad del cuarto oscuro para votar por una idea contraria a la que públicamente aparenta, se hace fraude a sí mismo y se envilece ante su propia conciencia”.

De allí en más, pasa a fulminar el fundamento mismo de nuestro régimen republicano y del enunciado fundante de los derechos que enuncia el Art. 33 de la Constitución Nacional: “El mito que inflamó los ánimos e impulsó las transformaciones institucionales del pasado siglo, es el de la SOBERANÍA POPULAR”.

Y como si ello fuera poco, minimizó el aporte notable de las reformas prohijadas por *Roque Sáenz Peña*, diciendo: “En el año 1912, un hombre distinguido que fue, sin duda, un demócrata sincero, inspiró la ley electoral que nos rige y lleva su nombre: la **Ley Sáenz Peña**, cuya vigencia ha dado al país las horas más desgraciadas de su historia. Por ella irrumpieron en éste, todos los males del sistema que consagra el mito de la Soberanía Popular e instaura el predominio demagógico. Ha sido una verdadera máquina infernal en la vida política de la Nación, tal es el cúmulo de errores contrarios a los sagrados intereses de la nacionalidad, que pasan desapercibidos entre las disposiciones de un mecanismo electoral aparentemente claro, simple e inofensivo”.

Pasó luego a fulminar el voto juvenil, verdadera conquista de una Argentina moderna, que lo descalificó así: “Sigamos con el tema central. La Ley Electoral otorga el derecho del voto, la facultad de administrar los bienes materiales y políticos de la República a los menores de 18 a 22 años, quienes, según el Código Civil, no están capacitados para disponer ni de su persona ni de su peculio. Es un contrasentido evidente. Si el Código preserva de un mal al individuo, la Ley de elecciones debió aplicar igual principio, para impedir un daño que alcanza a toda la colectividad”.

Sin distinguir que el voto era una obligación o deber para los ciudadanos alfabetizados, pero facultativo para los que aún no se habían alfabetizado, expresó el doctor *Fresco*: “¡Pero hay algo más grave, mucho más grave que todo eso! La ley concede, también, el voto a los analfabetos. ¡Voto secreto, de los que no saben leer! ¡Los grandes problemas entregados al discernimiento, a la prudencia, a la ponderación de los que no saben leer ni escribir!

Y no se crea que esta descabellada disposición carece de importancia. ¡No! Tiene caracteres de verdadera tragedia, como lo voy a demostrar con la simple lectura de algunos porcentajes”.

Su descreimiento –compartido por sectores afines a la reacción “anti-Sáenz Peña”– lo llevó a añadir con ironía, que: “¡Estas son las delicias de la democracia cuantitativa! Pero la verdad es que el pueblo soberano no elige jamás. En el mejor de los casos, –si los comicios tienen la legalidad que la ley establece–, el electorado sólo puede optar entre dos o tres listas, formadas en esos centros de pureza democrática que son los partidos políticos”.

Pero la munición gruesa de su embestida contra el sufragio universal no terminaba allí. Su coherencia proseguía con la demonización de los partidos políticos a los que repudiaba en la función de estructuras de intermediación en las relaciones entre la Sociedad y el Estado, como así también para cumplir el rol de la presentación de las candidaturas a los cargos electivos. Los siguientes párrafos de su discurso fueron una verdadera “profesión de fe” contra el pensamiento liberal. Veamos pues: “¡Los partidos políticos! Aunque son demasiado conocidos, vamos a hablar un poco sobre ellos. Vamos a romper la cáscara de los nombres altisonantes con que se escudan y a penetrar en su interior. Yo los voy a guiar, puesto que conozco bien el camino, que, como dice el refrán, *“el que fue cocinero antes que fraile sabe bien lo que pasa en la cocina”*.

“Los partidos políticos no representan nada en la vida nacional. Son organismos artificiales, que se interponen entre el ciudadano y el Estado. Son, esencialmente, agrupaciones que buscan satisfacer intereses de parte, siempre opuestos a los intereses totales de la Nación. Son oportunistas, y condicionan toda su actuación a la posibilidad de alcanzar el poder y las prebendas, que son su verdadera meta. Crean falsos antagonismos, para atraer y mantener la clientela electoral, defendiendo, para ello, ideologías inconsistentes, aptas sólo para herir la imaginación y no para cultivar el intelecto de los ciudadanos”.

Más adelante prosigue con un bombardeo al régimen económico y al paralelismo entre la pluralidad política y el pluralismo de las entidades propias de la actividad productiva. Sostiene que: “Los partidos políticos no se diferencian un ápice de las grandes empresas industriales o de comercio, establecidas para lucro de unos cuantos aprovechados. Ni en su organización, ni en su actividad, tienen en cuenta la obligación de servir al Estado y a las verdades eternas que le dan vida y elevación. Por eso el Estado liberal que constituyen, carece de fines trascendentes, es incrédulo, agnóstico, indiferente, como los hombres que ocupan posiciones en su gobierno que son, además, pésimos administradores, presurosos en medrar”.

Denuncia, más adelante, una suerte de conspiración internacional de intereses espurios; a saber: “Para la realización de sus costosas campañas y para su obra proselitista, los partidos políticos necesitan dinero, y consiguen dinero ¿Cómo? De una manera muy sencilla: Del comité o partido político surgen siempre los gobernantes, los representantes parlamentarios y toda clase de figuras con mando prominente. La finanza internacional, que tiene acaparada nuestra riqueza, necesita, indefectiblemente, de todos ellos, para hacer cumplir las leyes que la beneficien o para obtener nuevas ventajas. Por eso reparte dinero a manos llenas, casi por igual a todos los partidos, con alguna ligera variante, relacionada con el número posible de probabilidades a favor. Terminados los actos electorales, se reclaman los servicios que forman la contraprestación, en perjuicio del país y beneficio de los magnates extranjeros”.

Arremete con empeño sobre los defectos de los partidos políticos, a los que en ningún momento reconoce virtud alguna: “Todos los partidos tienen su carta orgánica, pero son muy pocos, poquísimos, los adherentes que las han leído, y menos todavía, los que podrían señalar las diferencias que ellas tienen con relación a los partidos antagónicos, cosa que sería indispensable conocer

para fundamentar una preferencia consciente. Pero de eso nadie se ocupa”.

Su generalización de los vicios partidarios se vuelca en torno al “intermismo” de la vida de las agrupaciones, equiparando tales extremos –que son censurables– con una fatal patología de lacras insuperables: “No existe en ninguna agrupación política un solo afiliado, importante o no, que se encuentre satisfecho con la forma en que se desenvuelve en ella, la acción pública o interna. Las críticas, las luchas, los enconos, son mucho más violentos entre correligionarios, que entre adversarios. Sólo la proximidad del comicio estrecha las filas y aquieta los odios de familia. Pero, en los períodos en que se eligen las autoridades y los candidatos a los puestos electivos, el furor y las trenzas no reconocen límites”.

Su pronóstico es fatalista. Cree asistir al Apocalipsis de la partidocracia, al anticipar: “Pero señores, el pueblo está cansado, harto de tanta falsedad, de tanta podredumbre. Comprende que ha llegado la hora de terminar para siempre con este sistema y que la falla no se encuentra aquí ni allí, porque es integral y comprende a la Ley, a los partidos, a los elencos que los gobiernan y a la plutocracia que los utiliza”.

La sentencia condenatoria se hace extensiva a la economía liberal y al régimen capitalista, cuando fulmina que: “El Estado burgués y plutocrático nos ofrece la paradoja de la aparente omnipotencia de sus poderes, sujetos al caprichoso mudar de las mayorías que cambian de continuo los personajes, la estructura de sus funciones y el sentido de su acción, carente de la unidad que requiere el gobierno de la cosa pública”.

Y colocándose en una postura extremista, que se sitúa en la extrema derecha del cuadro político de la época (es un manifiesto del año 1942...), adhiere a las ideologías corporativistas que pregonan el ocaso de la representación política. Dice: “Nuestro Movimiento contribuirá a la dilucidación doctrinaria y a la obra

efectiva, pugnando por el establecimiento de una ley fundada en la democracia funcional, que prescinde de los partidos políticos y establece el voto verdaderamente universal y consciente, con representación auténtica en los organismos rectores del Estado, de todos los gremios o estamentos, y supresión definitiva de las diferencias y los odios de clases.

“Al viejo y caduco concepto de la Soberanía Popular, que engendra la demagogia y la venalidad, lo sustituimos por la Soberanía del Estado. No es posible dejar, por más tiempo, librado al capricho de una mayoría establecida sobre fundamentos contrarios a la verdad, el destino sagrado de la Patria, que el régimen ha dividido y subdividido de acuerdo a sus conveniencias”.

Por si quedaran dudas al respecto, *Manuel Fresco* denosta por igual al liberalismo y al comunismo marxista, con lo que –por exclusión– proclama su identificación con el régimen corporativista portugués de *Oliveira Salazar* o el símil italiano de etiqueta fascista: “Esa misma unidad exige que permanezcamos a igual distancia de la utopía comunista que del individualismo liberal; que no atribuyamos a la sociedad todos los poderes, ni la disgreguemos en pequeños egoísmos personales. El Estado liberal, burgués y capitalista ha engendrado la aristocracia del dinero, fundando la selección en un concepto materialista, sensual y anticristiano que, en lugar de exaltar los valores humanos del coraje, la generosidad y el amor al trabajo, ha promovido ese monstruoso despertar de las bajas pasiones”.

Cabe reconocer que su sinceridad es conmovedora. Así lo prueban las conclusiones de su manifiesto doctrinario, dicho ante el público, cuando en tres párrafos confiesa el camino a seguir:

1. “En la democracia funcional, en cambio, todos votan, pero cada uno en su estamento y sólo sobre los problemas de su estamento. De ese modo, el elector conoce a su representante y éste las necesidades y los problemas

que debe defender y armonizar en el conjunto general de las fuerzas del Estado. Esa es la única democracia posible y verdadera. La otra, la del sufragio universal, falsa y pervertida, se mantiene en beneficio exclusivo de la plutocracia extranjera que nos explota y los lacayos nativos que le venden sus servicios”.

2. “En la democracia cuantitativa que nos rige –o que aparenta regirnos– nadie se encuentra en el lugar que le corresponde. Todo el mundo opina sobre todo y la totalidad de los electores, resuelve, con su voto, todos los problemas de gobierno, por más difíciles y complicados que puedan ser, como si cada ciudadano fuese un hombre omnisapiente”.
3. “El cuadro esbozado sería desalentador para quien no tuviera la férrea decisión nacionalista que anima nuestro Movimiento. **La lucha emprendida hará inevitable la reforma del régimen y el archivo de la Ley Sáenz Peña**”¹⁷.

¡Sin comentarios! *Finis corona opus.*

XI.

A manera de conclusión, deseo volcar tres reflexiones atinentes a la grandeza política y la integridad humana de *Roque Sáenz Peña*, cuyo legado tiene un valor moral y una significación institucional que trasciende las épocas y las circunstancias, para

¹⁷ El virus tentador del corporativismo se hizo sentir en la Constitución de la Provincia del Chaco de 1951 (derogada en 1955) que creaba un legislativo unicameral del cual la mitad de sus miembros se elegía por circunscripciones y a través de partidos políticos y la otra mitad –también por circunscripciones– se votaba por representantes gremiales, pero únicamente votaban los afiliados a esas entidades (véase: *Vanossi*, “Estado de Derecho”, ob.cit., págs. 300 y sigs).

incorporar su nombre entre los arquetipos paradigmáticos de los grandes estadistas:

1°. Que es una insignificancia entrar a considerar si las reuniones del entonces Presidente electo de la Nación con *Hipólito Yrigoyen* como interlocutor principal de la oposición al continuismo del régimen electoral vigente, fueron una, dos, tres o más, o muchas otras. Lo fundamental y dato arcóntico del caso, es que arribaron a un amplio entendimiento y armonizaron las razones que asistían a cada uno, en aras de una solución satisfactoria para la pacificación nacional y la legitimidad de los futuros procesos electorales. El cómputo de esas reuniones es cuestión baladí, habida cuenta que don *Roque* y don *Hipólito* conservaban una amistad preexistente, que venía de lejos y que, por ende, facilitaba el reencuentro y el diálogo entre ambos, luego del retorno de *Sáenz Peña* de su destino diplomático europeo¹⁸. No es razonable pretender que de cada plática que llevaran a cabo tuviera que quedar plasmada en un documento: bastó con los acuerdos finales y definitivos, que se conservan en el archivo de *Miguel Ángel Cárcano*, hijo de *Ramón J. Cárcano* que los tuvo en su poder.

2°. Que el debate (ni siquiera es una polémica) acerca de las “fuentes” tenidas en cuenta para la adopción del sistema electoral más apropiado al momento, es secundario con relación al fondo de la cuestión, toda vez que se trataba de transparentar las elecciones y reconocer la representación minoritaria. Agotado el ciclo histórico de la “lista

¹⁸ *Roque Sáenz Peña* había ingresado a la Legislatura de Buenos Aires en 1876, como Diputado; mientras que *Hipólito Yrigoyen* accedió al mismo cargo electivo en 1878. Ambos fueron diputados nacionales: *Yrigoyen* en 1880 y *Sáenz Peña* en 1906 por la lista “opositora” de los pellegrinistas. Y también ambos pertenecieron al Club del Progreso –centro político por antonomasia– del que *Sáenz Peña* fuera presidente.

completa”, las opciones se reducían al retorno del voto “uninominal por circunscripciones” (ya experimentado en la presidencia de *Roca* y derogado en la de *Manuel Quintana*), en una sola elección que consagró a *Alfredo L. Palacios* como “el primer diputado socialista de América”, gracias al voto de muchos ciudadanos que provenían de diversos partidos de oposición a los conservadores), o el ensayo de otro sistema: el que finalmente prohibió el Poder Ejecutivo en su proyecto fue el de la “lista incompleta” o del “tercio restante”; que era escasamente conocido y menos aún estudiado o analizado por los estudiosos de la época. Da lo mismo para la valoración de sus méritos que se haya tenido en cuenta alguna de las escasas referencias “a mano”; más aún si se tiene certeza que tanto *Sáenz Peña* (por su admiración a la Constitución bonaerense de 1873) cuanto *Yrigoyen*, simpatizaban con la representación proporcional, también estimaban que el Congreso Nacional no prestaría aprobación a un “salto cualitativo” tan grande ante la incertidumbre del futuro “cuantitativo” que se podía prever para el comportamiento electoral de una ciudadanía que hasta entonces sólo había participado en dosis homeopáticas (sic). Si entrando en el campo hipotético nos aventuramos a conjeturar (formar juicio de algo por indicios y observaciones. Conf. DRAE), el repaso de la historia posterior me lleva a suponer que si en aquella oportunidad *Sáenz Peña* e *Yrigoyen* se hubieran “jugado” por la representación proporcional que preconizaba *John Stuart Mill* (que la consideraba una **exigencia moderna**) y que durante años reclamaban otros partidos minoritarios de la Argentina, no se hubieran podido consumir ni la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1946-1947) ni el cambio de la Constitución Nacional (1948-1949). Claro está que ello

no corresponde a la historia sino a la ucronía (reconstrucción lógica aplicada a la historia dando por supuesto acontecimientos no sucedidos pero que habrían podido suceder) (Conf. DRAE).

- 3°. Que el acuerdo logrado en 1910 –y esto es lo más importante de resaltar– fue honorable, limpio, generoso y abierto al *fair play* que se llevó a cabo aún después del fallecimiento del garante de su cumplimiento, pues *De la Plaza* actuó con fidelidad y consecuentemente a lo establecido en las nuevas leyes. ¡Qué diferencia con algunos “pactos” gestados nada más que con finalidades (que no merecían ser considerados como fines) de índole “electoralera”, o sea, para alcanzar una sumatoria de votos suficientes para la obtención del poder (1958) o para destrabar el impedimento reeleccionista y poder así asegurarse la continuidad ejecutiva con reforma constitucional mediante! (1993-1994)¹⁹. Por lo tanto, quede bien en claro que los “acuerdos” celebrados a fin de alcanzar la plenitud del sufragio y la normalización de la vida política, que condujeron a la sanción de las tres leyes de *Roque Sáenz Peña*, tuvieron la grandeza de miras y la legitimidad histórica que los permite parangonar con los que para llegar a la Organización Nacional fueron el “Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos” del 31 de mayo de 1852 y el Convenio de Paz o “Pacto de San José de Flores” del 11 de noviembre de 1859.

¹⁹ Bien ha expresado la importancia intrínseca de los sistemas electorales –entre los cuales hay que elegir o combinar entre ellos– el Camarista Electoral de la Nación Dr. *Alberto Dalla Vía*, con motivo del centenario de la Ley Sáenz Peña: “Los sistemas electorales deben ser confiables y creíbles para los ciudadanos que depositan en ellos sus creencias, sus convicciones democráticas y su fe en la República y las instituciones. Los poderes políticos deben saber comprenderlos para que el pueblo siga queriendo votar”; añadiendo –con respecto al pasado– la siguiente moraleja: “Las normas electorales tienen su propia lógica basada en una indiscifrable racionalidad colectiva que no pocas veces se vuelve contra quienes pretenden manipularlas. Los conservadores perderían para siempre el poder de las grandes mayorías” (Conf., “Ámbito Financiero”, 28/VI/2012, pág. 12, Bs. As.).

Lejos de todas mezquindades, el estadista y repúblico *Roque Sáenz Peña* fue –fundamentalmente– un principista que, animado por la fuerza imbatible del idealismo, volcó sus energías a la vocación del quehacer público en bien de una ciudadanía que reclamaba la vigencia de los valores preambulares de la Constitución Nacional, especialmente en el goce de las libertades y en el ejercicio de la igualdad en los derechos políticos. Su visión patriótica de la nacionalidad la proyectó más allá de los límites fronterizos y lo hizo acreedor al reconocimiento del pueblo hermano del Perú que le otorgaran los despachos de General por su gesto en la guerra del Pacífico. Poseía esa alma superior que le inspiró la exclamación de “América para la humanidad” –que complementaba y superaba la emblemática “América para los americanos” de *Monroe*– y entroncaba con la auspiciosa creencia de “que todo nos une y nada nos separa”. Es que los grandes hombres llevan en las entrañas de su personalidad no sólo la grandeza de su trayectoria sino también el ánimo que se nutre de la conjunción de su fe, su esperanza y su ilusión. *Roque Sáenz Peña* lo demostró. Su épica heroica, al afrontar con éxito el desafío histórico de completar con el **sufragio** el accidentado curso de la organización política del país, es más que suficiente para pertenecer al cuadro de los próceres de nuestra trajinada democracia constitucional. Y si los desatinos de la posterioridad interrumpieron o tergiversaron el genuino objetivo modernizador y progresista de su emprendimiento, la raíz de los males hay que ubicarla en los déficit subyacentes de nuestra cultura política, verdadera rémora que conduce a la reiteración de los errores y fracasos por mimetización con los vicios y desprecio por las virtudes, en abierto e impúdico menoscabo de la ley y de las instituciones. Con escasa autocrítica, es ínfima la capacidad de rectificación, lo que nos convierte en personajes de “el mito de Sísifo” a la manera que *Albert Camus* simbolizó el absurdo inherente a esa condición humana en la leyenda del rey corintio condenado a empujar una roca hacia la cima de una montaña pero que siempre caía antes de llegar arriba.

