

PODER PROVINCIAL Y SISTEMA ELECTORAL EN LA ARGENTINA PRE PERONISTA

Mario D. Serrafiero

Resumen

El objetivo del presente estudio es analizar el proceso de transformación de la distribución del poder electoral provincial que se llevó a cabo en la primera mitad del siglo XX. Esta transformación tuvo como elementos para el análisis, principalmente, el sistema electoral y la distribución poblacional. El sistema electoral tuvo una reforma relevante conocida como “Ley Sáenz Peña” que abrió el régimen político hacia el régimen democrático. Y la distribución poblacional se relacionó con la localización de las diferentes corrientes migratorias. Este período marca el paso entre una Argentina política restringida y en manos de la “élite” y otra Argentina que emerge y que tendrá como protagonista a las grandes mayorías nacionales. En efecto, el período que se trata (1910-1945) marca los límites de dos momentos significativos en la historia del país. Por un lado, el fin de un viejo régimen y el inicio de otro donde la clave de transformación viene de la mano de una reforma política, que hace de la cuestión electoral su piedra fundamental. Y por el otro –hacia fines del período- la emergencia de un régimen, que será a su vez antesala de la experiencia política del peronismo.

Palabras clave: Reforma Política, Sistema Electoral, Sistema Federal, Comportamiento Político

Provincial Power and Electoral System in pre-Peronist Argentina

The objective of the following study is to analyze the procedural transformation of provincial electoral capacities in Argentina during the first half of the 20th century. This transformation is primarily denoted by a change in the electoral systems and demographic distributions. Said system changes also depended on a highly relevant reform known as “Ley Saenz Pena”, which opened the political regime to the general populace for democratic elections. Demographic distribution was highly dependent on the localization of different migrant groups. This period marks a transition from a politically restricted Argentina in hands of an elite to a democratic electorate that had national majorities as protagonists. The analyzed period (1910-1945) delimits two significant moments in the history of Argentina: first, the end of an old system and the beginning of a key transformation for the country, a byproduct of

political changes, with electoral reforms as their cornerstone. And second (and near the end of this period), the emergence of a new regime that would become the precedent of the peronist political experience.

Keywords: Political Reform, Electoral System, Federal System, Political Behavior

Introducción.

La ingeniería institucional implica siempre formas de estructuración del poder, donde el territorio es un elemento implícito en el trazado de las líneas que conforman y demarcan un régimen político. El espacio es el escenario natural del diseño y el ejercicio de la autoridad del Estado.

La Argentina se constituyó según el artículo 1° de la Constitución de 1853/60, como República representativa y federal. He aquí las claves de necesario recorrido para el desarrollo del presente trabajo. Su carácter representativo institucionalizaba la “representación política”, cuya indagación nos remite a dos aspectos fundamentales. El carácter del sufragio y el tipo de sistema electoral. La organización política federal implicaba –al menos en la letra constitucional- la existencia de Estados provinciales, que conservaban toda la soberanía no delegada a la Nación. En este sentido, “el gobierno de las provincias viene a ser la regla y la forma de derecho común (y) el gobierno federal es la excepción”. En el art. 105 de la Constitución se establece que las provincias “eligen a sus gobernantes, sus legisladores y demás funcionales de Provincia, sin intervención del Gobierno Federal”. En estos términos puede establecerse, por una parte la evolución de la legislación electoral y, por la otra, las relaciones e implicaciones existentes entre las provincias y el gobierno nacional, en cuanto a la participación y representación política, la conformación de las autoridades y poderes –nacionales y provinciales- sus perfiles y características.

El objetivo del presente estudio es analizar el proceso de transformación de la distribución del poder electoral provincial que se llevó a cabo en la primera mitad del siglo XX. Esta transformación tuvo como elementos para el análisis: el sistema electoral y la distribución poblacional. Este período marca el paso entre una Argentina política restringida y en manos de los “notables” y otra Argentina que emerge y que tendrá como protagonista a las grandes mayorías nacionales. En efecto, el período que se trata, 1910-1945, marca los límites de dos momentos significativos en la historia del país. Por un lado, la antesala del ocaso de un viejo régimen y el inicio de otro donde la clave de transformación viene de la mano de una reforma política, que hace de la cuestión electoral su piedra fundamental. Y por el otro –hacia

fines del período- la emergencia de un régimen, que será a su vez antesala de la experiencia política del peronismo. El análisis de la distribución provincial del poder y su conexión con el sistema electoral deberá recorrer diferentes direcciones, con el fin de poner de manifiesto aspectos y fenómenos implícitos en esta temática.

La estructura político-constitucional

La Argentina comenzó su período de Organización Nacional con el dictado de la Constitución de 1853/60¹. Bajo este texto fundamental transitó su vida política durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas de la presente centuria. Gozó de legitimidad y con ella se sucedieron gobiernos, y hasta se produjo un cambio de régimen político (con el acceso del radicalismo al poder en 1916), sin alterar sus formas esenciales. Recién en 1930 con el golpe militar que llevó al General Uriburu al gobierno, se produce la primera quiebra constitucional.

La Constitución adoptó una organización de orden federal, que en teoría implicaba una “transacción entre los elementos unitarios y federales recibidos del pasado”; en los hechos el “centralismo” fue el verdadero carácter de su funcionamiento más allá de la letra constitucional. Fue un sistema centralizado no sólo política sino también administrativamente, que contaba a la cabeza con un Presidente que poseía amplias facultades y competencias, reforzando de tal modo un estilo “unitario”.

Esta Constitución establece normas en materia electoral, determinándolas grandes líneas de la sucesión en el poder. En relación a la elección de los Diputados de la Nación, el art. 37 señala: "La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las Provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios". En otros términos, se consagró la elección directa de los representantes y los Estados constituían distritos electorales "plurinominales"; adoptándose como fórmula decisoria la "simple pluralidad de sufragios". La duración de los mandatos se fijó en 4 años-permitiendo la reelección- y la Cámara se renovaría por mitades cada dos años. Los Senadores ejercían la "representación territorial" ya que representaban -en número de dos-, a cada uno de los Estados Provinciales y a la Capital

¹ En relación al texto constitucional puede verse Legón, F. y Medrano, S. (1953). *Las Constituciones de la República Argentina*. Madrid: Ed. de Cultura Hipánica, y Bidart Campos, G. (1966). *La Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ed. Lerner.

Federal. Se estableció que serían designados en forma indirecta por las respectivas legislaturas provinciales, a excepción de los de la Capital Federal que lo serían por elección efectuada por una junta de electores. La duración de los mandatos se fijó en 9 años -permitiendo la reelección indefinida- y la Cámara se renovarían por tercios cada tres años.

En relación con la elección del Presidente y Vicepresidente, el art.81 expresa que "La Capital y cada una de las Provincias nombrarán por votación directa una junta de electores igual al duplo de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y formas prescriptas para la elección de diputados".

El texto señala que deberán confeccionarse dos listas donde se anotarán los votos recibidos por cada candidato, siendo designado aquel que obtuviere la mayoría absoluta, y en caso de no lograrse este resultado, deberá decidir el Congreso a través del procedimiento que detalla la norma constitucional². El mandato presidencial dura 6 años y está vedada la reelección inmediata.

Antecedentes de legislación electoral

Desde la sanción de la Constitución Nacional, la legislación que rigió en el orden nacional (ley n° 140 de 1857, ley 207 de 1859, ley n° 75 de 1862, ley n° 209 de 1866, ley n° 623 de 1873, y ley 759 de 1877) podría caracterizarse de la siguiente forma: en cuanto al sufragio, tuvo carácter público y voluntario, y en cuanto a su extensión no fue calificado. Aunque cabe aclarar que existían severas deficiencias en los empadronamientos, y graves vicios e irregularidades en las prácticas electorales, como oportunamente se referirá. El sistema electoral establecía el principio de mayoría relativa o simple pluralidad, y la distribución territorial se conoció con el nombre de "lista completa", pues todos los cargos se otorgaban a la lista que obtuviera la aludida mayoría relativa³.

A comienzos del siglo el constitucionalista y Ministro Joaquín V. González abogó por un cambio electoral, y en 1902 se dictó la ley 4161 por la cual se introdujo la tradición

² Un interesante trabajo sobre los escrutinios presidenciales puede verse en Melo, C. (1965). Los escrutinios de las elecciones presidenciales argentinas (1854-1892) (pp.140-168). *Revista de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 16, Buenos Aires: Imprenta de la Universidad.

³ Para una evolución histórica de la legislación electoral puede verse, Justo López, M. (1971). *Introducción a los Estudios Políticos* (pp. 386-389) Tomo I. Buenos Aires: Ed. Kapelusz, y Fayt, C. S. (1963). *Sufragio y representación política* (pp.69-89). Buenos Aires: Ed. Omega.

británica en materia electoral, estableciéndose la votación en circunscripciones " uninominales ". El país era dividido en tantos circuitos o distritos electorales como bancas existían en la Cámara de Diputados (120). El sufragio mantenía su carácter de público y voluntario. Tuvo aplicación práctica en las elecciones de 1904 y permitió que accediera al Congreso el diputado socialista Alfredo Palacios.

La intención del Ministro González, por cierto, era correcta. Se trataba de compensar el centralismo del régimen, con una división del territorio electoral equivalente al número de Diputados que integraban la Cámara. Pero la persistencia del fraude y el voto a viva voz frustraron este interesante ensayo⁴. En 1905 mediante la ley 4567 -reformada en parte por la ley 4719- se volvió al anterior sistema de "lista completa" y distritos plurinominales.

La Argentina del centenario: preludeo de reforma y cambio político

El año de 1910 fue una fecha significativa para la Argentina, se cumplía el centenario de la Revolución de Mayo y la élite política festejaba entusiastamente lo que parecía ser una nación vigorosa y moderna. Pero si bien desde la óptica económica -y aun social- el país mostraba más que un saludable estado, desde la faz política maduraba un sentimiento que tenía como norte la necesidad de una transformación. Entre los años 1902 y 1910, "el país padeció el estado de sitio cinco veces, presencié o participé, según los casos, en una frustrada revolución radical en 1905 y la violencia ganó las calles tanto a través de la acción anarquista como la represión policial"⁵.

Los cambios sociales fisuraban el funcionamiento de un sistema político que había tomado forma con el "régimen del ochenta", el cual -en su momento- había atado los hilos principales que posibilitaron el feliz recorrido de la nación en materia económica, social y política. Pero este régimen había constituido una República Conservadora y restringida, con propias pautas de ejercicio y -principalmente- de sucesión en el poder. Una República donde los notables tenían el monopolio de los destinos políticos, entre coaliciones de élites y bendiciones del "gran elector" presidencial.

En la Argentina del centenario sólo el 9% de la población de más de 20 años

⁴ Botana, N. (1985). El marco histórico institucional: leyes electorales, alternancia y competencia a entre partidos. En *La Argentina electoral* (p. 18). Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

⁵ Floria, C. & García Belsunce, C. (1971). *Historia de los argentinos* (p. 253) Tomo 2. Buenos Aires: Ed. Kapelusz.

participaba en las elecciones. Entre la textura constitucional y la práctica política existía un divorcio, que no se salvaba con la pacífica transmisión del mando en sucesivos gobiernos. La distancia entre las normas electorales por un lado, y la realidad comicial por el otro, había motivado los alzamientos y reacciones contra el régimen, baste el señalar los reiterados intentos de Hipólito Yrigoyen –líder de la Unión Cívica Radical (UCR)- para acabar por vía de la violencia armada con el sistema. Pero existía también una profunda autocrítica en aquellos hombres que eran actores de los sucesos y procesos políticos, estado que se tradujo en definitiva, en una discusión que llevaron entre sí los diferentes sectores de la élite⁶.

En el centenario de la Revolución de Mayo asume la presidencia Roque Sáenz Peña, con la convicción de practicar la reforma que implicara la introducción de la "competición" en el sistema político, en términos claros y limpios. Proponía en definitiva, la emergencia de partidos políticos y no más la sustanciación de patos electorales, efímeros o de ocasión. Ha pasado a la historia el recorte de éstas, sus palabras: "Sean los comicios próximos y todos los comicios argentinos escenarios de luchas francas y libres, de ideales y de partidos. Sean anacronismos de imposible reproducción, tanto la indiferencia individual como las agrupaciones eventuales, vinculadas por pactos transitorios. Sean por fin las elecciones la instrumentación de las ideas. He dicho a mi país todo mi pensamiento, mis convicciones y mis esperanzas. Quiera mi país escuchar la palabra y el consejo de su primer mandatario. Quiera votar"⁷.

Como primer paso el gobierno envía al Congreso el proyecto de enrolamiento general - sancionado como ley n° 8129-, y el proyecto de formación del registro electoral, que disponía la confección del padrón electoral sobre la base de los padrones del enrolamiento militar - sancionado como ley n° 8130; ambas leyes eran necesarias para la emergencia del "cuerpo electoral".

Como segundo paso necesario para "garantizar el sufragio y crear al sufragante", el gobierno envía tiempo después el proyecto de reforma electoral. Los debates en el congreso giraron en torno a varias cuestiones substanciales, tipos de sufragio y de sistemas electorales fundamentalmente. En este sentido dos posiciones se enfrentaron abiertamente. Una la del propulsor del proyecto, el Ministro Indalecio Gómez, y la otra sustentada por el ex-Ministro

⁶ Resalta de sumo interés la lectura en la obra de Cárcano, M. A. (1963). *Sáenz Peña. La revolución por los comicios*. Buenos Aires: Editorial Nuevo Cabildo.

⁷ Floria, C. & García Belsunce, C. op. cit. p. 271.

Joaquín V. González, quien 10 años antes había sostenido el sistema de distritos uninominales, posición que ciertamente seguía manteniendo⁸.

Triunfó la postura de Gómez y el proyecto cobró legal forma, sancionándose por fin como ley n° 8871, el 10 de febrero de 1912, y pasará a la historia como la "ley Sáenz Peña". Los trazos substanciales de la reforma giraban sobre dos ejes fundamentales: la modificación del tipo de sufragio, y del sistema electoral que ahora permitiría la representación de la minoría. El sufragio se convertía en secreto, y se le otorgaba el carácter de obligatorio⁹. El sistema que se establecía era el de "lista incompleta", pues en las listas figuraban un número de candidatos equivalentes a las dos terceras partes de los cargos a cubrir. De acuerdo a este esquema el voto era restringido, ya que se sufragaba por el número limitado de candidatos que ofrecían las listas partidarias¹⁰.

El sistema resultaba en la práctica, simple y sencillo; la lista ganadora se alzaba con los 2/3 de los puestos en disputa, y la que le seguía en número de votos ocupaba el restante tercio. El texto no conculcaba la normativa constitucional que consagraba el principio de la "simple pluralidad de sufragios" como fórmula decisoria, y además permitía el acceso de la minoría en la distribución del poder, hecho que se percibía sin duda como una importante reforma en el sistema político.-

El territorio electoral

Como producto histórico de la vinculación entre espacio y poder, encontramos el mapa electoral del período en cuestión. Esta relación puede ser mediatizada en su explicación, recurriendo a la teoría de las regiones¹¹.

⁸ Los aspectos principales del debate entre las posturas de Indalecio Gómez y Joaquín V. Gonzalez pueden consultarse en Botana, N. (1986). *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916* (pp. 251-291). Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

⁹ Se adoptaba el criterio del sufragio como derecho, pero también como deber del ciudadano. Además se concebía la obligatoriedad como remedio complementario del fraude electoral.

¹⁰ Puede consultarse Nohlen, D. (1980). *Sistemas electorales del mundo* (pp. 350-351). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, y el trabajo de Vanossi, J. R. (1980). Legislación electoral argentina". En *Legislación electoral comparada*. Costa Rica: CAPEL.

¹¹ Se ha seguido aquí la teoría de las regiones sustentada por Agulla, J. C. (1987). *Estudios sobre la sociedad argentina* (pp. 15-50). Buenos Aires: Ed. de Belgrano.

En la Argentina las regiones han sido piezas fundamentales de los procesos políticos, y han tenido una "función" determinada a lo largo de la experiencia histórica. Puede establecerse que a partir del dictado de la Constitución Nacional de 1853/60, se inicia un proceso de "integración nacional", pero también -y como contracara- otro de "diferenciación regional". La política liberal consolidó el núcleo "puerto-pampa", y esta región -la pampeana- tuvo una función decisiva y "prevaleciente" produciéndose una reestructuración de las regiones ya existentes en el país. Como resultado Buenos Aires se alzaría cada vez más, como centro neurálgico de las decisiones políticas del país.

La región andina hasta la emergencia de la pampeana, era una zona relativamente floreciente en el territorio nacional, pero gradualmente fue ocupando un lugar "residual". Durante el pasado Virreinato del Perú había alcanzado un significativo desarrollo en la explotación de ganado (mulas y de la agricultura -maíz, patata, vid, olivos, etc.-). Tuvo también participación en la guerra por la independencia y en las luchas civiles, pero en la nueva hora de la Organización Nacional ingresó en un evidente eclipse de poder. Es cierto que sus hombres políticos tuvieron un mejor destino que las regiones de donde provenían, pero ello no redundó en un cambio de función de su región dentro del sistema de poder nacional.

La región patagónica -ubicada al sur del territorio nacional- también fue ajena a la política del país, y puede decirse que fue "pura geografía" dentro de su historia. Como dato de singular interés explicativo podemos decir que en la época aquí tratada, la región pampeana constituía la región "prevaleciente", la andina era la "residual", y la chaqueña y patagónica presentaba un lugar "marginal". Este marco de situación tuvo su concreta traducción a nivel electoral.

La región chaqueña (excepto Corrientes por su importancia histórica) y la región patagónica constituyeron "territorios nacionales", y recién con el proceso de "provincialización" estas regiones -y sus provincias- contarán como entidades político-territoriales, que participarán en la distribución del poder electoral en el país. Así surgen con el status de provincias y unos años después del período que aquí se trata: Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

Entre 1910 y 1945 sólo los territorios que conformaban la región andina (de nuevo con la excepción de Corrientes), presentaban el status jurídico de "Provincias", y por tanto, constituían distritos electorales. Eran los territorios por donde había transcurrido -o transcurría- la vida política del país, especialmente condicionada por los procesos económicos, políticos y sociales que había desencadenado la etapa de la Organización Nacional y su

posterior consolidación. El territorio que gozaba del derecho electoral y ejercía su práctica, era el de las provincias de: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, San Luis, (y también la Capital Federal pero en razón de éste status).

Aproximadamente la mitad del territorio nacional quedaba excluido de las prácticas electorales, si bien hay que señalar que constituían espacios geográficas con muy escasa población. Eran en definitiva, espacios que llegaron "retrasados" a la política nacional.

En síntesis puede decirse que la geografía electoral desde el siglo XIX hasta 1943, estaba constituidas por las antiguas 14 provincias y el distrito de la Capital Federal. En 1943 se incorpora el espacio geográfico del territorio de Los Andes, a las Provincias de Catamarca, Jujuy y Salta. Recién en 1951 comienza el aludido proceso de provincialización de los restantes territorios nacionales, y el mapa electoral argentino se complejizará con el derecho y la práctica comicial en las nuevas Provincias.

Población y representación de los distritos electorales provinciales y de la Capital

El segundo censo nacional practicado en 1895, puso de manifiesto el considerable aumento de la población, y el ostensible predominio de las provincias del litoral sobre las del interior. La ley 3498 del 10 de septiembre de 1897 aprobó el censo de 1895 y determinó su vigencia en cuanto a los efectos electorales y políticos, a partir del 1° de marzo de 1898.

Los resultados del censo también aconsejaban la necesidad de una reforma constitucional en relación al número de habitantes que fijaba como base para la elección de los diputados al Congreso el art. 37 de la Constitución. En 1898 se llevó a cabo la reforma constitucional en este específico punto, y se estableció la nueva base de población a razón de un diputado "por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.000". También se dispuso que "después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado".

En el siguiente cuadro se observa la relación entre la población de cada distrito electoral, y la fijación de representantes, en este caso obtenida mediante la asignación de un diputado por cada 33.000 habitantes o fracción no menor de 16.500 según los datos que surgieron del mencionado censo electoral.

El país se componía de los 14 distritos electorales provinciales y el de la Capital Federal, por ley nacional de 1884 se habían organizado los 9 territorios nacionales, aunque

éstos no contaban en relación a la representación política. Esta distribución tuvo efecto y vigencia hasta la aplicación de los resultados del siguiente censo realizado en 1914, pero recién en vigor en 1919, por lo cual cubre varios años del período aquí tratado.

Censo 1895¹²

Distritos Electores	Población	Diputados	Electores Presid. y Vic.	Senadores
1. Buenos Aires	921.168	28	60	2
2. Santa Fe.	397.188	12	28	2
3. Córdoba	351.223	11	26	2
4. Entre Ríos	292.019	9	22	2
5. Corrientes	239.618	7	18	2
6. Mendoza	116.136	4	12	2
7. San Juan	84.251	3	10	2
8. La Rioja	69.502	2	8	
9. Catamarca	90.161	3	10	2
10. Tucumán	215.742	7	18	2
11. Sgo. del Estero	161.502	5	14	2
12. Jujuy	49.913	2	8	2
13. Salta	118.015	4	12	2
14. San Luis	81.450	3	10	2
15. Cap. Federal	653.854	20	44	2
Total de cargos	120	300	30

El primer censo nacional se había realizado en 1869, los resultados del practicado en

¹² Cuadro elaborado a partir de los datos que figuran en el citado trabajo de Melo, C. (1965), op. cit.

1895 significarían importantes cambios en la representación política de los distritos electorales. Las 10 provincias del interior mantuvieron sus 44 diputados y 128 electores presidenciales, por el contrario la Capital Federal y las cuatro provincias litorales (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes) aumentaron sus 42 diputados a 76 y sus 100 electores a 172. La ciudad de Buenos Aires - Capital Federal- ensanchada con la incorporación de los barrios de Flores y Belgrano en 1887, se había transformado en el segundo distrito electoral del país desplazando así a Córdoba de tal posición. La Provincia de Buenos Aires - que en 1869 contaba con 317.320 habitantes- convertía sus anteriores 16 diputados en 28, y los 36 electores en 60. Santa Fe asumía el puesto de segunda provincia argentina y tercer distrito electoral del país -su anterior población era de 89.111 habitantes-, pasaba de sus 4 diputados a tener ahora 12, y sus 12 electores se convertían en 28. Entre Ríos también aumentaba su anterior población de 134.271 habitantes y aumentaba también su número de diputados de 7 a 9, y sus electores de 18 a 22. Corrientes que tenía según el censo de 1869, 139.023 habitantes, debido a su incremento de población convierte sus antiguos 4 diputados en 7 y sus 12 electores en 18.

Como se ha expresado las provincias del interior mantenían sus 44 diputados 128 electores, y esto por no haberse producido un aumento relevante de su población; no obstante hay que señalar algunos cambios en la distribución de los representantes. Córdoba, San Luis, San Juan, La Rioja, Jujuy y Salta, mantuvieron igual su número de diputados al Congreso y electores presidenciales. En cambio perdían representación, Santiago del Estero que pasaba de 7 a 5 diputados y de 18 a 14 electores; por el contrario compensaban dicha pérdida, Mendoza que elevaba su representación de 3 a 4 diputados y sus electores de 10 a 12, y Tucumán que conseguía dos diputados más -de 5 a 7- y elevaba sus electores de 14 a 18.

Censo 1914¹³

Distritos Elecotrales	Población	Diputados	Electores Presid. y Vic.	Senadores
1.Buenos Aires	2.066.337	42	88	2

¹³ Cuadro elaborado a partir de los datos que figuran en el citado trabajo de Melo, C. op. cit.

2.Santa Fe	899.640	19	42	2
3.Córdoba	735.761	15	34	2
4.Entre Ríos	425.373	9	22	2
5.Corrientes	347.055	7	18	2
6.Mendoza	277.535	6	16	2
7.San Juan	119.252	3	10	2
8.La Rioja	79.752	2	8	2
9. Catamarca	108.413	2	8	2
10. Tucumán	332.933	7	18	2
11. Sgo. del Estero	261.678	6	16	2
12.Jujuy	76.631	2	8	2
13.Salta	140.927	3	10	2
14.San Luis	116.266	3	10	2
15.Cap. Federal	1.575.814	32	68	2
Total de cargos	158	376	30

Los resultados que arrojó el censo de 1914 provocaron no pocas dificultades y resistencias con las provincias del interior, recién por ley 10.834 del 14 de octubre de 1919 se aprobó el censo luego de un largo período de negociación y comenzó a aplicarse en 1920. El censo de 1914 muestra a una Argentina que en su traducción electoral consolidaba la hegemonía de dos distritos electorales, La Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. De los 158 diputados al Congreso contaban con 74, del aumento de 38 diputados a la Cámara, 26 correspondían a estos dos distritos.

Los distritos litorales (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Capital Federal) contaban ahora en conjunto con 109 diputados y 238 electores, mientras que los diez distritos provinciales del interior solo tenían 49 diputados y 138 electores. Estas provincias habían obtenido el escaso aumento de 5 diputados y 10 electores. Salta y Catamarca perdían cada una, 1 diputado y 2 electores, Córdoba ganaba 5 diputados y 8 electores, Santiago del Estero aumentaba en 1 diputado y 2 electores y Mendoza incorporaba a su antigua representación 2 diputados y 4 electores. El resto de las provincias del interior mantenía

inalterable su representación política.

La desproporción entre los distritos provinciales era sin duda enorme. La Provincia de Buenos Aires sola contaba con 42 diputados, las tres que le continuaban en tamaño electoral (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) reunían en conjunto solo 43 diputados. En esta oportunidad para fijar el número de diputados, la Cámara Baja adoptó la base de un diputado cada 50.000 habitantes, pero respetando la fracción mínima de 16.500 habitantes que había fijado el texto constitucional reformado en 1898. El siguiente Censo Nacional se practicó en 1947, y se aprobó en 1951.

No debe escapar en el análisis, que la diversa evolución de la población entre las diferentes provincias, obedeció a la distribución de la extraordinaria inmigración masiva de ultramar. Esta inmigración fue un fenómeno principalmente urbano y de ahí la aglomeración de Buenos Aires y las grandes ciudades; también en parte se radicó en áreas rurales¹⁴. Las Provincias que vieron aumentadas su poblaciones (real y potencialmente las más dotadas de recursos), fueron aquellas que recibieron los flujos migratorios más importantes.

Caciquismo y prácticas electorales

Hace falta referir como fue la realidad de la vida electoral en el período que abarca este estudio, para lo cual debemos diferenciar tres subperíodos. El primero -continuación de las formas electorales ejercitadas en la pasada centuria- abarca los pocos años hasta que comenzó a funcionar la "ley Sáenz Peña", el segundo que comprende los años que van hasta la emergencia del golpe de Estado de 1930 y el tercero que concluye con la nueva ruptura institucional ocasionada en 1943.

Matienzo realiza un semblante muy sugerente sobre la cuestión electoral anterior a la entrada en vigor de la "ley Sáenz Peña". Afirma que -por lo general- cada uno de los magistrados (Presidente y gobernadores de Provincias) designaban a los candidatos que les sucedían en el cargo y decía que "los gobernadores proceden como señores absolutos y exclusivos en la designación e los cargos electivos de carácter provincial.... las cámaras legislativas de provincia son hechuras de los gobernadores, salvo rarísimas excepciones"¹⁵.

En relación a los cargos electivos a nivel nacional, los gobernadores reconocían al

¹⁴ Ver aquí Germani, G. (1968). *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

¹⁵ Matienzo, J. N. (1917). *El gobierno representativo federal en la República Argentina* (p. 214). Madrid: Ed. América.

Presidente una participación más o menos importante, pero esta variaba según la autoridad del presidente de turno. A menudo el cargo de diputado era una "recompensa" por los servicios prestados a "la causa" del gobernador, o bien recaía en amigos o parientes de éste. El cargo de Senador tenía generalmente un destino más elevado, el gobernador saliente continuaba influyendo en el destino nacional a través de un sillón en el Senado. El gobernador de la Provincia de Buenos Aires -la más poderosa- generalmente no se conformaba con el puesto de Senador y aspiraba a un mejor destino, ya sea en la presidencia o en la vicemagistratura. Como dato curioso, cabe destacar que estas rotaciones de cargos se mantienen hasta nuestros días.

Matienzo analiza también el nivel más bajo del entramado local y trae el caso de la provincia de Buenos Aires, ejemplo que puede extenderse al resto de las provincias. Aquí ubicaba a cuatro funcionarios esenciales para el "manejo" de la cuestión electoral: el comisario de policía, el valuador de contribuciones, el Juez y el intendente municipal (o alcalde). El gobernador designaba a los dos primeros cargos, el tercero también pero dentro de una terna propuesta por el municipio, y el cuarto directamente el municipio. Aquel gobernador que contara con el apoyo de estos funcionarios, se aseguraba los resultados electorales a su favor.

Generalmente el gobernador entregaba a una persona "la situación". Esta persona era el "cacique o caudillo" de la localidad, que en alguna forma "controlaba" a los nombrados funcionarios, y en ocasiones podía coincidir con algunos de estos cargos, pero ello no era estrictamente necesario. En ocasiones el "cacique" gozaba de cierto predicamento a nivel popular, por "haberse captado las simpatías del vecindario mediante actos de generosidad de justicia o de compañerismo"¹⁶. Los médicos estaban en una situación especial para adquirir numerosos "amigos políticos", pero por lo general la figura del "caudillo" recaía en personas ignorantes, de dudosa moral, y "acostumbrados a torcer la ley a favor del amigo político y en contra del adversario"¹⁷. Este poder electoral de los funcionarios administrativos, existía aun sin que el gobernador decidiera su utilización, y aquellos entonces podían ofrecer "su electorado" a quien escogieran. En tales términos, los gobernadores o abandonaban el uso de una herramienta que les otorgaba la casi seguridad de concretar sus decisiones en materia de sucesión del cargo y nombramiento de puestos en los cuerpos electivos. No era extraño tampoco, que el "cacique o caudillo" pretendiera su propio escaño en el congreso de la

¹⁶ *Ibidem*, p. 222.

¹⁷ *Ibidem*, p. 222.

Nación...¹⁸.

En el segundo subperíodo -ya con el funcionamiento de la reforma electoral-, se produce ciertamente un mejoramiento sustantivo de las prácticas electorales. No es que hayan desaparecido totalmente los hechos descriptos anteriormente, pero sí debe afirmarse que el sufragio universal, secreto y obligatorio, con padrones limpios y una "movilización ciudadana" de notable vigor, cambió no solo la dirección de los resultados electorales, sino también los estilos y las practicas comiciales.

La participación electoral aumentó ya en forma extraordinaria en el primer año de aplicación de la "ley Sáenz Peña" como surge en el siguiente cuadro.

Porcentaje de votantes (cifras redondeadas), por distrito electoral antes y después de la ley Sáenz Peña¹⁹.

Distritos Electorales	1910	1912
Capital Federal	23	84
Buenos Aires	15	66
Catamarca	30	68
Córdoba	9	55
Corrientes	28	75
Entre Ríos	26	66
Jujuy	29	68
La Rioja	23	73
Mendoza	17	54
Salta	25	59
San Juan	21	83
San Luis	-	72
Santa Fe	20	76
Santiago del Estero	36	67

¹⁸ Para este período resulta de gran interés el esquema de poder piramidal que en materia electoral señala Botana, N. El Orden Conservador..., op. cit. p. 312.

¹⁹ Fuente: Cantón, D. (1973). *Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance: 1910-1966* (p. 45). Buenos Aires: Siglo XXI.

Tucumán	31	57
TOTAL	21	69
Cantidad de votantes	191.000	640.852

Con el radicalismo comienza una participación política ampliada a los sectores de clase media, hasta entonces marginados del sistema político. El radicalismo significó la emergencia dentro del país, de un partido moderno y de masas, que reemplazo al "Club" de los notables por el "comité" donde se reunía una nueva clase dirigente²⁰. Sus características organizativas posibilitaron la presencia del partido en todos los confines del territorio. Además las campañas radicales tuvieron una innovación en el estilo de las contiendas comiciales, sus seguidores y simpatizantes se trasladaban geográficamente e invadían los diferentes circuitos en que la disputa preelectoral tenía su centro, provocando la queja de las restantes fuerzas políticas²¹. Estas innovaciones, sin duda, restaban espacio a la eficacia de las antiguas prácticas "caciquiles".

Durante este subperíodo se estableció un "sistema competitivo" en la vida política nacional. Se consolidaron los partidos más nuevos, el radical y el socialista, y el primero obtiene sucesivas victorias en las elecciones presidenciales de 1916, 1922, y 1928. Las viejas fuerzas políticas conservadoras no lograron estructurar un partido consistente a nivel nacional, el intento más serio fue sin duda, la fundación de 1914 del Partido Demócrata Progresista, con miras a las presidenciales de 1916, pero diversos conflictos imposibilitaron la estructuración de este partido a nivel nacional y solo tuvo un considerable peso en la provincia de Santa Fe. El partido comunista se organizó en 1917, pero tuvo escasa respuesta electoral en la población. Los partidos políticos presentaban numerosas divisiones internas, como ejemplo pueden señalarse las diferentes fracciones del radicalismo en el Parlamento.

El tercer tramo se inicia luego del golpe militar del General Uriburu en 1930, y culmina con la nueva ruptura institucional producida en 1943, que da inicio a la experiencia de un régimen político-militar que será la antesala del peronismo. Se establece -al menos- un sistema "semicompetitivo" pues el partido radical y el comunista se encontraban excluidos de la competencia electoral. En este período retornaron las prácticas fraudulentas, las presiones

²⁰ Ver Floria, C. & García Belsunce, C. op. cit. p. 289.

²¹ Ver Cárcano, M. A. op. cit. p. 215.

oficiales y los vicios electorales -de diferente tipo-, para la elección de las autoridades nacionales y provinciales. Por este regreso de los vicios electorales los años 30 pasarán a la historia como "la década infame". Pero existieron también circuitos electorales donde las elecciones se realizaron limpiamente, el ejemplo más claro fue el de la Capital Federal, y en las provincias los radicales triunfaron en los comicios para las gobernaciones de Entre Ríos y Córdoba, luego del levantamiento de la abstención de 1935²².

El sistema electoral utilizado para las elecciones presidenciales de 1931 fue el de la "ley Sáenz Peña". Triunfa la fórmula de la "Concordancia" compuesta por conservadores, radicales antipersonalistas y socialistas independientes. La oposición al régimen estaba constituida por el principal sector del radicalismo, el partido demócrata progresista y el comunismo. Este sector del radicalismo -como se ha dicho, se incorpora nuevamente al sistema levantando la "abstención" en 1935. En las elecciones presidenciales de 1937 se volvió al viejo sistema electoral de la "lista completa", y, por cierto, estos comicios fueron de los menos limpios que tuvo la República²³. El triunfo nuevamente favoreció a los sectores de la Concordancia.

Las intervenciones federales

Debe realizarse una mínima referencia en relación a las intervenciones federales, que se relacionan indirecta pero íntimamente con la cuestión electoral de las provincias. Si bien éstas por mandato constitucional elegían a sus autoridades provinciales, en su continuación o sucesión, el poder nacional hizo sentir su innegable peso.

Según el artículo 6 de la Constitución, "el Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por la invasión de otra provincia". Este texto proviene de la reforma de 1860 que estuvo inspirada en la intención de acentuar la autonomía provincial. Las causas de intervención se encontraban taxativamente normadas, pero la autoridad central utilizó la ambigua fórmula "para garantizar la forma republicana de

²² Para este período puede consultarse Ciria, A. (1964). *Partidos y Poder en la Argentina moderna (1930-1946)*. Buenos Aires: Jorge Álvarez.

²³ Resultan de interés las afirmaciones sobre la "ausencia de limpieza" en estas elecciones, realizadas por un actor de la época, Pinedo, F. (1946). *En tiempos de la República* (p. 181) Tomo I. Buenos Aires: Mundo Forense.

gobierno", para justificar intervenciones federales motivadas en múltiples ocasiones por intereses partidarios más que por necesidades institucionales.

Los diferentes gobiernos hicieron uso recurrentes de esta herramienta constitucional, "desde el 12 de octubre de 1862 hasta el 6 de septiembre de 1930, y el art. 6 fue aplicado en 89 oportunidades, 51 por decreto y 38 por ley del Congreso"²⁴.

La intervención federal -sin causa legítima- no sólo significaba cada intromisión de la Nación y la correspondiente vulneración de los derechos soberanos de las provincias, sino que además con esta medida se pretendía "manejar" los resultados electorales. No hay que olvidar aquí la influencia que ejercía el gobernador en la designación de los diputados nacionales, de las legislaturas provinciales que a su vez elegían a los Senadores, y fundamentalmente de los electores nacionales que eran los encargados de elegir al Presidente y Vicepresidente de la Nación.

Contra lo establecido por la norma constitucional, las intervenciones federales no siempre sostenían o restablecían a las autoridades provinciales; por el contrario, sus consecuencias solían ser el apoyo a los grupos opositores de tales autoridades. La clave de la intervención debía buscarse entonces, en el grado de simpatía o enfrentamiento que existía entre las autoridades provinciales, su oposición y el Gobierno de la Nación.

Entre 1916 y 1930 hubo en el país 33 intervenciones federales a las provincias. Con posterioridad -en el tercer subperíodo del anterior punto- la intervención a las provincias sirvió también a los fines electorales del gobierno nacional. El caso paradigmático es el de la provincia de Buenos Aires, donde luego de la intervención se practican fraudulentos comicios (1935), de los cuales surgirá como gobernador Manuel Fresco. Santa Fe fue otra de las grandes provincias que cayó bajo la intervención del gobierno nacional, con miras a asegurarse los electores para las elecciones presidenciales de 1937; siendo también un duro golpe contra la importante figura del político santafecino Lisandro de la Torre.

Evolución del porcentaje de votantes y dominio de lo nacional

Ya se ha señalado el enorme salto de la participación ciudadana entre 1910 y 1912,

²⁴ Tau Anzoategui, V. & Martiré E. (1971). *Manual de historia de las instituciones argentinas* (p. 649). Buenos Aires: Ed. Macchi. Un panorama global de la intervenciones puede verse en Serrafiero, M. (2005). *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Lumiere.

ahora puede referirse la evolución en los años posteriores y para los 15 distritos electorales. Como se observa en el cuadro que se encuentra a continuación, existe una relativa homogeneidad entre las diferentes provincias, ya que la "amplitud total" (diferencia entre el distrito de mayor participación y el menor) no es tan significativa y tiende a decrecer.

Porcentaje de votantes en cada uno de los distritos electorales²⁵.

Distrito Electoral	1912-30	1931-42
Capital Federal	76,16	81,11
Buenos Aires	53,78	58,72
Catamarca	66,80	72,69
Córdoba	49,80	62,58
Corrientes	59,58	66,65
Entre Ríos	66,68	78,33
Jujuy	63,32	73,15
La Rioja	62,44	68,40
Mendoza	59,90	72,72
Salta	56,88	68
San Juan	72,28	72,07
San Luis	58,84	65,51
Santa Fe	66,77	78,62
Santiago del Estero	54,33	66,48
Tucumán	52,30	76,99
TOTAL	60,52	69,63

Otro hecho que merece destacarse es la primacía de las fuerzas mayoritarias nacionales, sobre las candidaturas y partidos provinciales. El siguiente cuadro ilustra la cantidad de distritos logrados por las "mayorías nacionales", sobre los 15 que comprendía el territorio del país.

Porcentaje de distritos electorales en los que triunfa la mayoría nacional²⁶

²⁵ Fuente: Cantón, D. op. cit. p. 49.

Año	Cantidad de distritos en los que gana sobre el total	Porcentaje
1912	13/15	86,66
1916	6/15	40
1918	10/14	71,42
1920	9/14	64,28
1922	10/15	66,66
1924	1/10	10
1926	5/14	35,71
1928	14/15	93,33
1930	11/14	78,57
1931	13/15	86,66
1937	11/15	73,33

Mayoría nacional:
1912 = Conservadores
1916-30 Unión Cívica Radical
1931 = Concordancia
1937 = Demócrata Nacional y Concordancia

En el partido 1916-1930 podríamos hablar de la existencia de un "partido predominante"²⁷ con extensión en todo el territorio del país; en el período 1931-1942 otros factores son sin duda determinantes en la preponderancia de la Concordancia, entre ellos la exclusión política y el fraude electoral (por tal razón los datos electorales de este período deben ser tomados con cierta cautela). En alguna medida este fenómeno iba en detrimento de opciones provinciales de carácter más local o regional.

Algunas reflexiones a modo de conclusión

En primer lugar, puede afirmarse que el desarrollo del poder electoral de las Provincias en la Argentina, dependió fundamentalmente de dos elementos de diversa índole, uno jurídico-

²⁶ Fuente: Cantón, D. op. cit. p. 71.

²⁷ Según la tipología sostenida por Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistema de Partidos* Tomo 1. Madrid: Alianza editorial, y utilizada en igual sentido por Botana, N. El marco histórico institucional..., op. cit. pp. 19-20.

institucional, y otro fáctico-social. El tipo de "diseño constitucional" en cuanto a la manera de integrar el Congreso Nacional, según fuere la Cámara de diputados y la de Senadores, tuvo diferentes efectos.

La Cámara de diputados al depender su composición de la población de los diferentes distritos electorales, quedó librada al crecimiento -o no- de ésta, y más efectivamente a los resultados de los movimientos migratorios. Así las Provincias más ricas y desarrolladas aumentaron su población e hicieron sentir su innegable peso electoral (primacía del factor social). La Cámara de Senadores al no depender de la población (ni indirectamente de la riqueza o desarrollo de las Provincias), mantuvo un homogéneo y constante cuadro de representación política (primacía del factor institucional). En alguna medida fue el ámbito donde -al menos- teóricamente, las Provincias encontraron el mayor peso relativo en un pie de igualdad, dentro de las instituciones de carácter nacional. En cuanto a la elección presidencial -con la importancia que de ello se deriva en un régimen presidencialista-, nuevamente encontramos una preponderancia de los distritos provinciales de mayor población. Y esto por el modo en que se determinaron institucionalmente los electores, cuyo número dependió significativamente del crecimiento relativo y la distribución de la población a lo largo del territorio de las Provincias.

La "ley Sáenz Peña" significó la inclusión de una nueva masa de votantes, un mejoramiento de las prácticas electorales y la introducción de nuevos estilos en las contiendas, hasta que se produjo el golpe de Estado de 1930. A partir de allí y en lo que resta del período tratado, las elecciones que se practicaron en el país volvieron a adolecer de viejos vicios y fraudes, aunque también existieron distritos en que las elecciones continuaron realizándose limpiamente. Con la reforma electoral la participación política se amplió extraordinariamente a lo largo de todas las Provincias del país. Surgió también evidente el fenómeno de las "mayorías nacionales" a través de la emergencia del "partido predominante".

Un elemento que limitó la realidad del poder electoral de las Provincias -tanto en el ámbito nacional como en el provincial- en favor del poder central, fue el recurrente uso de la intervención federal por los diferentes gobiernos nacionales.

En síntesis, *las nuevas instituciones electorales y los fenómenos migratorios fueron los factores que determinaron la modernización del sistema político, la emergencia de una democracia competitiva y de la primera mayoría nacional (la UCR) y, también, los desequilibrios que hicieron de algunos distritos la llave para lograr el poder político en el país.* Estaba así preparado el terreno institucional y social para que otra mayoría nacional, el

peronismo, se hiciera presente en el panorama nacional, en 1945.

Bibliografía:

- Agulla, J. C. (1987). *Estudios sobre la sociedad argentina* (pp. 15-50). Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Alberdi, J. B. (1852/1964). Bases y Puntos de partida para la Constitución de la República Argentina. En Lozada S. N. (Coord.), *Pensamiento Hispanoamericano* (pp. 53-55, 67-70, y 70-80). Buenos Aires: Ed. Depalma.
- Bidart Campos, G. (1966). *La Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ed. Lerner.
- Botana, N. (1985). El marco histórico institucional: leyes electorales, alternancia y competencia a entre partidos. En *La Argentina electoral* (p. 18). Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Botana, N. (1986). *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916* (pp. 251-291). Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Cantón, D. (1973). *Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance: 1910-1966* (p. 45). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cárcano, M. A. (1963). *Sáenz Peña. La revolución por los comicios*. Buenos Aires: Ed. Nuevo Cabildo.
- Ciria, A. (1964). *Partidos y Poder en la Argentina moderna (1930-1946)*. Buenos Aires: Jorge Álvarez.
- Fayt, C. S. (1963). *Sufragio y representación política* (pp.69-89). Buenos Aires: Ed. Omega.
- Floria, C. & García Belsunce, C. (1971). *Historia de los argentinos* (p. 253) Tomo 2. Buenos Aires: Ed. Kapelusz.
- Germani, G. (1968). *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Justo López, M. (1971). *Introducción a los Estudios Políticos* (pp. 386-389) Tomo I. Buenos Aires: Ed. Kapelusz.
- Legón, F. y Medrano, S. (1953). *Las Constituciones de la República Argentina*. Madrid: Ed. de Cultura Hipánica.
- Linares Quintana, S. V. (1962). *Derecho Constitucional de las Nuevas Provincias* (p. 14). Bs. As.: Ediciones Depalma.
- Matienzo, J. N. (1917). *El gobierno representativo federal en la República Argentina* (p. 214). Madrid: Ed. América.

- Melo, C. (1965). Los escrutinios de las elecciones presidenciales argentinas (1854-1892) (pp. 140-168). *Revista de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 16, Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 140-168.
- Melo, C. (1962). Población y representación de los distritos electorales de la Nación, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 13, Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 107-126.
- Nohlen, D. (1980). *Sistemas electorales del mundo* (pp. 350-351). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pinedo, F. (1946). *En tiempos de la República* (p. 181) Tomo 1. Buenos Aires: Mundo Forense.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistema de Partidos* Tomo 1. Madrid: Alianza editorial.
- Serrafero, M. (2005). *Exeptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Lumiere.
- Tau Anzoategui, V. & Martiré E. (1971). *Manual de historia de las instituciones argentinas* (p. 649). Buenos Aires: Ed. Macchi.
- Vanossi, J. R. (1980). Legislación electoral argentina". En *Legislación electoral comparada*. Costa Rica: CAPEL.

Autor: Mario D. SERRAFERO

Doctor en Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense-Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. Doctor en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del CONICET. Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Argentina.
mserrafero@gmail.com