

**De Marco, Miguel Ángel**

*Centenario de la ley Sáenz Peña*

Consonancias Año 11 N° 39, 2012

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

De Marco, Miguel Ángel. “Centenario de la ley Sáenz Peña” [en línea]. *Consonancias*, 11,39 (2012). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/centenario-ley-saenz-pena.pdf> [Fecha de consulta: .....]

## Centenario de la ley Sáenz Peña

Por Miguel Ángel De Marco\*

Cuando Roque Sáenz Peña accedió a la primera magistratura el 12 de octubre de 1910, la Argentina se caracterizaba por un sostenido impulso económico en medio de crecientes y cada vez más severos conflictos sociales. Ello en el contexto de una acentuada declinación de las fuerzas políticas que por décadas habían predominado en la República.

Julio Argentino Roca, “el estadista de cuño alberdiano”, según definición de Carlos Ibarguren, pieza clave en casi todas las combinaciones electorales en su condición de líder del Partido Autonomista Nacional, había visto cerrarse su horizonte político al concluir su segundo mandato presidencial en 1904, y recibido el golpe de gracia al asumir el Poder Ejecutivo José Figueroa Alcorta en 1906.<sup>1</sup>

La Unión Cívica soportaba deserciones desde tiempo atrás y aún sufría la muerte de su jefe, Bartolomé Mitre.

La Unión Cívica Radical, con la jefatura de Hipólito Yrigoyen, mantenía su antigua postura de abstención cívica después de intentar el derrocamiento de Quintana con la revolución del 4 de febrero de 1905.

En cuanto al Partido Socialista, había logrado introducir una voz en el Congreso con la elección de Alfredo L. Palacios como diputado por la circunscripción de La Boca.

Si bien desde un punto de vista formal las instituciones de la Constitución habían funcionado regular y eficazmente a partir de la Organización Nacional, faltaba materializar la participación popular mediante el sufragio, no garantizada por iniciativas anteriores. La propia elección de Manuel Quintana (1904) fue un ejemplo de dicha carencia, pues surgió de un acuerdo entre notables.<sup>2</sup>

Los comicios fraudulentos habían sido una constante desde los primeros ensayos electorales del siglo XIX y habían continuado a lo largo de toda la centuria y a principios del XX. La violencia, las vejaciones a los votantes, los asaltos a los atrios de las iglesias donde generalmente se registraba el voto cantado, justificaban plenamente aquellos versos puestos al pie de una caricatura del semanario *El Quijote* en “los días del 90”:

Hoy el fraude y la injusticia  
 Todo lo abate y lo allana,  
 Sin pensar en un mañana  
 De razón y de justicia.<sup>3</sup>

\* Presidente de la Academia Nacional de la Historia.

<sup>1</sup> El vicepresidente se hizo cargo del gobierno tras el inesperado fallecimiento de Manuel Quintana, que acaeció el 12 de marzo de ese año.

<sup>2</sup> Sobre la personalidad de Quintana y acerca del proceso de elección a través de la Unión de Notables, Cf. De Marco, Miguel Ángel, “Evocación del doctor Manuel Quintana en el centenario de su muerte”, *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, vol. 78-79, Buenos Aires, 2005-2006: 347 a 367; Sciarrotta, Fernando J., “Las presidencias de Manuel Quintana y de José Figueroa Alcorta. De la prescindencia a la desarticulación del aparato roquista”, en Justo López, Mario (h) (comp.), *De la República oligárquica a la República democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*, Buenos Aires, Lumiere, 2005, pág. 184.

<sup>3</sup> En la página central se observaban, de un lado, separados por una mujer de gorro frigio y rostro sufriente que representaba a la República, los próceres de un pasado remoto o cercano, como San Martín y Sarmiento, y del otro, el presidente Juárez Celman, como un asno que pateaba el plinto de las instituciones; Carlos Pellegrini y otros personajes políticos. Cf. De Marco, Miguel Ángel, *Historia del Periodismo Argentino. Desde sus orígenes hasta el Centenario de Mayo*, Buenos Aires, EDUCA, 2006, pág. 419.

El activo y calificado núcleo de argentinos que había afrontado la responsabilidad de construir la *república posible* en pos de alcanzar en el futuro la *república verdadera*; los últimos hombres de la Organización Nacional, concluían su paso terreno tras protagonizar aquel proceso y contemplar los frutos del proyecto no escrito de sus sucesores de “la Generación del 80”.

En el imaginario colectivo existía la ingenua sensación de que pese a sus años y a su cada vez más escasa participación pública, algunas de aquellas figuras podían, con su sola presencia y autoridad moral, conjurar los males que pudieran aquejar a la República.

Menos de una década antes de la asunción de Sáenz Peña habían circulado estas pegadizas estrofas que reflejaban la idea de que no había comparación posible entre los cuestionados hombres del presente y quienes encarnaban una especie de mítico pasado:

¿Dónde asoma el pensamiento  
Con la luz de Avellaneda?  
¿La cabeza en que se pueda  
Sospechar otro Sarmiento?  
Esperanzas de un momento  
Fuegos fatuos de la altura,  
Y Cartago en la llanura,  
Aturdiendo con su ruido.

De los viejos que se han ido  
¿Quién se pone la armadura?  
Mucho barco y mucho riel  
El progreso en todas partes,  
Ateneos, Bellas Artes,  
Y doctores a granel,  
Pero van faltando en el país  
El corazón y la mente.  
Cuando mueran don Vicente,<sup>4</sup>  
Don Bernardo<sup>5</sup> y don Bartolo<sup>6</sup>  
Este pueblo queda solo  
Aunque tenga mucha gente.

## Personalidad de Sáenz Peña

Roque Sáenz Peña, que dieciocho años antes había visto frustrada su candidatura presidencial a raíz de una maniobra política de Roca, quien logró imponer el nombre de su padre para obligarlo a renunciar a sus aspiraciones, llegaba como candidato de un núcleo independiente, la Unión Nacional. Era jefe de la legación argentina en Italia y Suiza cuando recibió la noticia de que un grupo de políticos afines lo proponía para la Presidencia.

Nacido el 17 de marzo de 1851, comandante de guardias nacionales y presidente, apenas cumplidos 26 años, de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, acudió prestamente al llamado a la solidaridad continental que efectuó Perú, aliado con Bolivia para combatir las aspiraciones territoriales de Chile en el Pacífico (1879). Rechazó un lugar en el ejército de reserva y combatió en primera línea, como jefe de regimiento, en la acción de Tarapacá y en la defensa del Morro de Arica, donde murieron el héroe peruano coronel Francisco Bolognesi y varios de sus compañeros.

Regresó a la Argentina, luego de permanecer prisionero en Chile. En su país lo aguardaban altas responsabilidades: subsecretario de Relaciones Exteriores (1881); plenipotenciario en el Uruguay (1884); delegado ante el Congreso Internacional de Montevideo (1889) y la Conferencia de Países Americanos de Washington, donde pronunció aquella célebre frase: “América para la humanidad”; senador nacional, cuya banca abandonó al asumir el gobierno nacional su padre, el doctor Luis Sáenz Peña, y a partir de la dimisión de este como jefe del Estado (1892), político de personalidad recia y combativa.

En 1905, el gobierno del Perú lo invitó a la inauguración del monumento al coronel Bolognesi. Por medio de la ley del 23 de agosto de ese año, la nación hermana, que en 1887 lo había ascendido a coronel, le extendió los despachos de general de

---

<sup>4</sup> Vicente Fidel López falleció el 30 de agosto de 1903.

<sup>5</sup> Bernardo de Irigoyen murió el 27 de diciembre de 1906.

<sup>6</sup> Bartolomé Mitre dejó de existir el 19 de enero de 1906, año que también se llevaría a Pellegrini, que estaba por cumplir 60 años cuando cayó “cual viejo roble” el 17 de julio.

brigada. El 5 de noviembre, vistiendo el uniforme del Ejército peruano, comandó las fuerzas formadas en honor del héroe de Arica y pronunció uno de sus más bellos y vigorosos discursos.

Durante su permanencia como diplomático en el Viejo Mundo acentuó su convicción de que resultaba indispensable modificar sustancialmente las prácticas políticas argentinas a través de una reforma profunda del sistema electoral vigente y que la ley sancionada durante el segundo gobierno de Roca no respondía a ese objetivo. Así, dedicó buena parte de su tiempo a estudiar la doctrina y el derecho comparado en materia de sufragio.

A medida que avanzaba su candidatura presidencial, entre 1909 y 1910, realizó varios viajes para ponerse en contacto con los dirigentes que lo postulaban, asistir a su proclamación y analizar in situ la situación del país.

### En pos de la reforma electoral

Apenas conoció la proclamación por el colegio electoral de la fórmula que compartía con Victorino de la Plaza, se reunió con el ministro plenipotenciario ante Rusia, Alemania y el Imperio austrohúngaro, doctor Indalecio Gómez, hombre de probada sabiduría, discípulo de fray Mamerto Esquiú que se proclamaba católico y conservador, a quien le ofreció la cartera del Interior y con el que trazó los fundamentos de cambios que no tendría ocasión de ver plenamente realizados pues lo sorprendió la muerte el 9 de agosto de 1914, dos años antes de los comicios que dieron el triunfo al candidato radical Hipólito Yrigoyen.

Regresó definitivamente al país y se dedicó a organizar un gabinete compuesto en su mayoría por conservadores liberales que se habían opuesto a su adversario Roca. Procuró incorporar un ministro de origen radical y para ello invitó varias veces a Yrigoyen, quien se mostró renuente a una conferencia política que Sáenz Peña consideraba decisiva. Por fin, con la mediación de Manuel Paz, se produjo el encuentro. El jefe de la Unión Cívica Radical se

negó a la posibilidad de que su partido interviniese en cualquier gobierno mientras no se convirtiera en realidad un régimen auténticamente representativo. Entonces, Sáenz Peña le solicitó que los radicales colaborasen en el plan de reforma electoral. El comité nacional aceptó esa propuesta.<sup>7</sup>

### Contenido de las leyes electorales

El presidente envió al Parlamento tres proyectos de ley que en su conjunto conformaron la reforma. El primero, del 17 de diciembre de 1910, establecía la confección de un nuevo padrón basado en el "Registro de Enrolamiento", que estaría a cargo del Ministerio de Guerra. El Poder Judicial indicaría quiénes eran los ciudadanos con derecho a voto.

El segundo proyecto, de la misma fecha, quitaba al poder político el cuidado del padrón y lo entregaba a la justicia federal, mediante la designación de los funcionarios que debían preparar, organizar y fiscalizar la elección.

En cuanto al tercer proyecto, que iba al fondo del problema, sustituía el sistema de escrutinio vigente por el de lista incompleta, que garantizaba la representación automática de la minoría. El voto debía ser secreto y obligatorio para todos los ciudadanos varones mayores de 18 años. El Congreso recibió la propuesta el 11 de agosto de 1911, cuando el Poder Ejecutivo ya contaba con los instrumentos legales necesarios para tornar viable la reforma.<sup>8</sup> El presidente manifestó en su mensaje:

Mi programa menos que un sistema propuso una medida, al anunciar como ensayo el precepto del voto obligatorio, que arraiga en la naturaleza de la función y en el derecho perfecto de la sociedad para imponerlo [...]. Yo aspiro a que las minorías estén representadas y ampliamente garantizadas en la integridad de sus derechos. Es indudable que las mayorías deben gobernar, pero no es menos exacto que las minorías deben ser escuchadas, colaborando con su pensamiento y con su acción en la evolución ascendente del país. Yo me obligo ante mis conciudadanos y

<sup>7</sup> Cf. Cárcano, Miguel Ángel, *Sáenz Peña. La revolución por los comicios*, Buenos Aires, Eudeba, 1976, págs. 145-155.

<sup>8</sup> Cf. Gallo, Ezequiel, "La consolidación del Estado y la reforma política (1880-1914)", en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia – Planeta, 2000, tomo 4, págs. 511-541; Justo López, Mario (h), "La elección de Roque Sáenz Peña y la estrategia para la reforma electoral", "La nueva ley electoral"; Gerardo Scherlis y López (h), "La aplicación de la reforma. 1912-1916", en *De la República oligárquica...*, ob. cit., págs. 217-377.

ante los partidos a provocar el ejercicio del voto por los medios que me acuerda la Constitución, porque no basta garantizar el sufragio: necesitamos crear y promover al sufragante.

Hemos inaugurado la segunda centuria entre los deslumbramientos y esplendores del pueblo de Mayo, pero no habremos cumplido con los deberes del presente, ni con las generaciones a venir, sin trabajar una democracia fuerte por sus organismos permanentes, amplia por la totalidad de los esfuerzos, y libre por la emancipación de las ideas que vinieron a romper el molde de los personalismos [...]. Debemos levantar un nuevo padrón electoral, para llamar a la acción a todos los ciudadanos, procurando que todos los partidos fiscalicen la legalidad de la inscripción [...]. Me será grato proponer al Honorable Congreso el proyecto que contenga la nueva inscripción y la reforma de la ley electoral [...].<sup>9</sup>

El debate de la ley electoral fue sumamente prolongado y complejo. Los defensores del sistema vigente llegaron a afirmar que los votos comprados eran “los más libres de todos”, ya que se regían por la oferta y la demanda. Se argumentó además la ignorancia de la población en materia cívica y su desinterés por votar.

El principal defensor de la postura del gobierno en toda la discusión fue Indalecio Gómez, quien se halló presente en casi todas las sesiones de ambas cámaras, y mantuvo fuertes discusiones con los diputados y senadores, pues refutó la mayoría de sus argumentos con férrea lógica y una oratoria plena de frases de impecable factura.

Con la mente puesta en el panorama de revoluciones que subrogaban la voluntad popular y con el recuerdo de la presencia de jefes militares en los comicios, quienes volcaban las elecciones a través de la fuerza, Indalecio Gómez expresó estas palabras:

La fuerza de la espada cede paso al imperio de la ley. A medida que se afianza la estructura del Estado toma conciencia de sí misma la vida republicana [...]. Pasó el tiempo de los Alejandro [...]. La política no es la violencia; la política no es el arrebato [...]. A medida que se afianza la estructura del Estado toma conciencia de sí mis-

ma la vida republicana [...]. Las revoluciones no aseguran la libertad. La libertad no es planta que se arraiga súbitamente, ni por la violencia, sino por el ejercicio enérgico pero tranquilo de la actividad del ciudadano, con sujeción a la ley [...]. La renovación de la autoridad es asunto de comicios, no de campamentos; donde la transmisión del poder se hace por la fuerza de las armas, en ese país no se ve el imperio de la Constitución.

Criticó asimismo y con dureza la ausencia del radicalismo en los comicios: “El mal que nos aqueja es la abstención”. Además, cuando se le propuso organizar un “voto calificado”, respondió:

¡Pero, señores, si los abstenidos son precisamente los calificados! ¡Querer remediar la abstención de los calificados por la calificación, es calificar la abstención, pero no sacar a los abstenidos de su retraimiento!

Surgió en los debates el temor de perder las elecciones por parte de las agrupaciones cuya existencia peligraba por el nuevo sistema. A lo que respondió Gómez:

Pero se me dirá: ese camino ¿es seguro? Tomar un rumbo del porvenir es siempre difícil e incierto. Nadie tiene la presciencia. Es siempre una opción entre dificultades. En el fondo, el voto es una prestación que debe el ciudadano al Estado para los fines de constituir el Gobierno.

Aprobada por ambas cámaras, la denominada Ley Sáenz Peña fue promulgada con el número 8.871 el 13 de febrero de 1912. Su articulado pretendía cubrir los posibles efectos del fraude y excluía a los dementes declarados en juicio. También, “por razón de su estado y condición”, a los eclesiásticos seculares y regulares, a los soldados, cabos y sargentos del ejército permanente, a los detenidos por juez competente mientras no recuperasen su libertad, a los dementes y mendigos, en tanto estuviesen recluidos en asilos públicos. “Por razón de su indignidad”, los reincidentes condenados por delito contra la propiedad eran privados del voto durante cinco años después de la sentencia.

Según González Calderón, la ley fue “la obra política más notable que las cámaras del Congreso

---

<sup>9</sup> Cárcano, Miguel Ángel, ob. cit., págs. 161 a 172.

hayan realizado en nuestros días”.<sup>10</sup> Su fuerza moralizadora resultó de tanta magnitud que apenas un mes y medio más tarde, el 31 de marzo, en los primeros comicios realizados bajo su imperio, logró triunfar limpiamente la fórmula para gobernador y vice de Santa Fe postulada por el principal partido de la oposición, la Unión Cívica Radical, y compuesta por Manuel J. Menchaca y Ricardo Caballero.

El jefe del Poder Ejecutivo subrayó, entonces, en su mensaje al interventor de la provincia:

Ese pueblo donde, merced a todos sus dirigentes, no se ha encontrado ningún ciudadano sin acción cívica o divisa partidaria, donde no se sintió neutro ningún argentino, ha coronado sus empeños nobilísimos con un ejemplo de cultura que lo recomienda a la República. Santa Fe ha de comunicar, no lo dudo, al resto de la Nación sus sentimientos del deber, su patriotismo desbordante y su moderación en el comicio que traduce la conciencia del valor ciudadano. ¡Bienvenido el vencedor! Quien quiera que sea, emerge de un movimiento insospechado, de un pronunciamiento inapelable. Los vencidos han conquistado alto título a la pública consideración, y sin desalientos ni desmayos habrán de perseverar en el esfuerzo doblando sus energías, actuantes siempre en la rotación de los partidos.

A esa fundamental experiencia siguieron otras que permitieron sucesivos triunfos radicales tanto en las elecciones de gobernadores provinciales como de

diputados nacionales. También aumentó considerablemente el número de legisladores socialistas. Y se acrecentó la participación electoral, que para 1914 llegó al 62,85% del padrón total, en tanto que en las elecciones anteriores a la Ley Sáenz Peña apenas había llegado al 5%.

Fue el preludio de la victoria de la fórmula Hipólito Yrigoyen-Pelagio Luna, en 1916, que logró imponerse pese a no contar con el requerido apoyo de partidos como el Socialista y el Demócrata Progresista cuyas respectivas y recientes historias los enfrentaban al autonomismo, el cual jugaba una batalla capital para retener la presidencia de la República.

El radicalismo dejaba definitivamente atrás la abstención para asumir el poder entre dicho año y la revolución del 6 de septiembre de 1930 que puso fin a la secuencia de gobiernos elegidos según los preceptos de la Constitución.

A pesar de haber circunscripto el voto a los electores del sexo masculino, lo cual por otro lado respondía a las prácticas universales de la época,<sup>11</sup> la reforma impulsada por un hombre de coraje y amplia formación político-jurídica como Sáenz Peña, entrañó modificaciones de fondo que se proyectaron a todos los ámbitos de la vida argentina. El consejo del presidente: “sepa el pueblo votar”, más allá de los resultados comiciales, se alza como un imperativo democrático y republicano digno de ser resguardado y fortalecido.

<sup>10</sup> González Calderón, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*, Buenos Aires, Lajoune & Cia. Editores, 1923, tomo II, pág. 298.

<sup>11</sup> Excepto Australia y Tasmania, ningún país había concedido ese derecho a las mujeres cuando se sancionó la Ley Sáenz Peña, y pasaría bastante tiempo hasta que, salvo el caso de algunas repúblicas soviéticas, se instaurase en el resto del mundo.