

A CIEN AÑOS DE LA LEY SÁENZ PEÑA

*Comunicación del académico Rosendo Fraga
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 11 de abril 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 julio 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. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
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

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
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. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
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. Miguel M. PADILLA

A CIEN AÑOS DE LA LEY SÁENZ PEÑA

Por el académico DR. ROSENDO FRAGA

1. Su significado

En febrero de este año se cumplió un siglo de la sanción de la llamada Ley Sáenz Peña (8871). En mi opinión, fue la reforma política más importante en doscientos años de vida argentina, la cual divide la política en un antes y un después. Es que si bien fue una reforma electoral, produjo importantes consecuencias políticas.

Sin modificar la Constitución Nacional ni la composición de la Suprema Corte –que mantuvo absoluta estabilidad en cuanto a cantidad de integrantes, mecanismo y forma de elección de sus miembros entre 1862 y 1947–, y sin que hubiera sufrido un cambio el Congreso de amplia mayoría conservadora, se produjo una transformación política sustancial cuyas bases continúan vigentes hoy.

El voto universal, secreto y obligatorio establecido por dicha ley es la base del sistema electoral argentino. Esta base no se ha alterado y ningún actor político relevante plantea hoy su modificación.

En cambio, con el transcurrir el tiempo el sistema de lista incompleta que daba dos tercios de los representantes a quien obtenía un voto más y el tercio restante al que quedaba en segundo lugar se modificó.

Lo mismo sucedió con la confección del padrón por parte del Ministerio de Guerra un siglo atrás –entonces garantía de que no iba a ser manipulado–, una función que hoy está en manos del Ministerio del Interior.

La sabia Constitución de 1853 no había avanzado en detalles sobre el sistema electoral y ello permitió entonces al gobierno del Presidente Roque Sáenz Peña, sin alterarla, realizar una transformación política esencial, en momentos en que pocos países del mundo tenía un sistema semejante y cuando en la mayoría de los países de Europa no había voto obligatorio y regían distintos sistemas para calificar el voto.

Esta reforma no irrumpió intempestivamente, sino que fue un proceso evolutivo.

La sanción el 29 de diciembre de 1902, durante la segunda presidencia de Roca, de la ley 4161, ya había sido la reforma electoral más importante realizada hasta entonces, desde la ley 140, sancionada el 6 de setiembre de 1857, que regía entonces. Las elecciones de 1904, se realizaron bajo su vivencia.

Esta ley, que establecía el voto por circunscripción en las elecciones de diputados nacionales y de electores de Presidente, sancionada en 1902, que tomaba el modelo electoral vigente en el mundo anglosajón, implicó un paso en la dirección del necesario cambio del sistema electoral.

Pero rigió poco tiempo, ya que una de las primeras iniciativas enviadas por el Presidente Manuel Quintana al Congreso al poco tiempo de asumir fue el proyecto de derogación, reestableciendo el sistema la ley de 1857. Es así como las elecciones de

1906, 1908 y 1910 vuelven a realizarse con el sistema que había regido durante la segunda mitad del siglo XIX.

Durante la Presidencia de José Figueroa Alcorta, quien accede al cargo por la súbita muerte de Quintana, se da un paso importante en materia de reforma electoral al sancionarse la ley que dio al Ministerio de Guerra la misión de elaborar el padrón electoral. Era un reclamo muy concreto que venía planteando Hipólito Yrigoyen en su condición de líder de la principal fuerza opositora.

Sobre este segundo paso hacia la reforma electoral, es que Roque Sáenz Peña, Presidente electo en 1910, avanza como primera prioridad de su gobierno, con la reforma electoral. La concreta con rapidez a través de tres leyes. La primera modificaba la mencionada norma sobre el empadronamiento militar para votar; la segunda establecía el voto universal secreto y obligatorio y la tercera la representación de las minorías, adjudicando a la más relevante de ellas –en términos electorales– un tercio de los representantes.

El Presidente logró así que en la primera elección bajo su mandato, realizada en abril de 1912, rigiera el nuevo sistema electoral que transformó la vida política argentina.

Así como el proceso de la reforma electoral llevó una década, su aplicación efectiva y plena vigencia llevó otra.

Aún en las elecciones de 1914 y 1916, en la mayoría de las provincias se impuso el oficialismo.

Una vez Yrigoyen en el poder, intervino la casi totalidad de los distritos para impedir que desde el poder se pudiera manipular la elección. Es así como recién hacia las elecciones de 1920 y 1922, el sistema empezó a regir plenamente.

Visto en esta perspectiva, podría plantearse la hipótesis de que el proceso de reforma electoral comprende las dos primeras décadas de siglo XX: en la primera se da el proceso de reforma y en la segunda el de aplicación.

Es un proceso que se da en forma evolutiva y no traumática, sin alterar el sistema institucional.

Políticamente, las entrevistas que mantuvo Hipólito Yrigoyen con los presidentes José Figueroa Alcorta el 7 de junio de 1907 y otra en enero de 1908 y con Roque Sáenz Peña el 21 de setiembre de 1910, jugaron un rol relevante en la articulación de este proceso.

Asimismo, la revolución del radicalismo mediante las armas de febrero de 1905 y la celebración del Centenario cinco años después, son dos hitos que influyeron en la percepción de la dirigencia conservadora para decidirse por el cambio, adoptando un sistema de democracia plena que pocos países del mundo tenían en ese momento.

La revolución acentuó la convicción de que era necesario sanear el sistema electoral incorporando al radicalismo, la principal fuerza opositora que, bajo el liderazgo de Yrigoyen, se mantenía en la *abstención revolucionaria*, planteando una política intransigente que propugnaba el uso de las armas como alternativa para reformar el sistema electoral.

La segunda –la celebración del Centenario– mostró un país pujante con logros en lo económico-social, educativo, cultural e institucional. Pero esos éxitos, acentuaron la percepción de que existía una asignatura pendiente, que era la reforma electoral. Sin ella, el país no podía ubicarse entre las primeras naciones del mundo, como pretendía entonces. La referencia no era América Latina, donde en general los sistemas electorales eran más imperfectos que en Argentina, sino los países más avanzados de Europa, donde sí se habían implementado reformas importantes.

Rodolfo Rivarola –precursor de la ciencia política y la sociología en términos modernos– escribe en un artículo, meses antes de las celebraciones del Centenario:

El centenario mostrará nuestro país tal como es: con vicios, con indelicadezas, con perversiones morales, con delitos; pero lo exhibe también con fuerzas de reacción, con la conciencia de que todo ello debe concluir y la embriaguez del inmoralismo político y de los delitos administrativos debe cesar...

En cuanto al sistema vigente hasta la reforma electoral de la ley Sáenz Peña, puede sintetizarse en que quien tenía el poder ganaba la elección. Ello sucedía desde el Presidente hasta los intendentes, pasando por los gobernadores. Esto era atemperado por la cláusula que no permitía la reelección inmediata del Presidente sin un período intermedio, adoptada también por las constituciones provinciales para los gobernadores.

Miguel Ángel Cárcano en su libro *Roque Sáenz Peña: la Revolución mediante los comicios*, desde una perspectiva sociológica, lo define así:

La máquina electoral no fue una invención argentina. En España funcionaba sin tropiezo y en Francia con suficiente eficacia. En los países sudamericanos se emplea regularmente. El propósito de la máquina es asegurar la continuidad del mismo partido por la elección de candidatos oficiales. Con ella, la mayoría de los gobernantes impone su sucesor. La ley construye las piezas esenciales y los funcionarios perfeccionan sus movimientos. La máquina electoral es impersonal. Obedece siempre al gobernante. Por más cuidado que ha puesto su constructor, sus resortes no le obedecen si otro ejerce la autoridad.

Natalio Botana, desde la perspectiva de la ciencia política en su libro *El Orden Conservador*, lo define ante todo como un sistema de control político.

Este sistema de control, permitía cierta flexibilidad y obligaba a quien ejercía el poder a compartirlo. Como ejemplo de ello baste citar el de Roca, que si bien gobernó dos períodos presidenciales completos de seis años cada uno, lo hizo con un intermedio de 12 años entre sus dos períodos presidenciales.

Para ponerlo en contexto, en México Porfirio Díaz ejerce la Presidencia durante treinta años consecutivos entre 1880 y 1910, al mismo tiempo que en Argentina se suceden ocho Presidentes.

2. Las contradicciones de Pellegrini

Pero la preocupación por los defectos del sistema electoral no comienza a principios del siglo XX, sino mucho antes.

A los veintidós años Carlos Pellegrini –figura política central de la llamada Generación del Ochenta– se recibe de abogado en la Universidad de Buenos Aires con una tesis –hoy diríamos tesina– cuyo tema evidencia un joven con marcado interés por la política: *Derecho electoral*. Su padrino de tesis fue Luis García Lagos.

Siguiendo la línea iniciada por el pensamiento de la Revolución de Mayo, al referirse al surgimiento de la democracia en la historia, sostiene que:

Los librepensadores prepararon el terreno, la revolución francesa consumó la obra; la soberanía popular ocupó el trono de la Monarquía, y el pueblo se declaró Rey por derecho propio, proclamando a la faz del mundo el principio salvador del sufragio universal.

Pero seguidamente plantea la pregunta central que motiva su tesis:

¿Debe, puede este principio ser admitido sin restricción en nuestra organización política, o habrá que limitarlo en su aplicación, para adaptarlo mejor a nuestra naturaleza imperfecta, y hacer que responda, sin violencia, a los fines que presidieron su proclamación?

Y de acá en más se desarrollan los argumentos del joven Pellegrini a favor de la participación electoral restringida o limitada.

La idea de Pellegrini es que se trata de conciliar el derecho individual con los intereses de la comunidad, limitando si fuera necesario el ejercicio del derecho electoral para dar mayor garantía de su *legitimidad*. Un buen eufemismo para plantear la necesidad de limitar el voto universal.

Tras asumirlo como principio plantea que, como todo derecho, su ejercicio está sometido a reglamentación. Afirma que ésta puede llegar hasta su *limitación*, siempre que sea sólo en el *ejercicio*, sin desconocer el derecho en sí mismo. Su argumento es que si puede ser limitado el ejercicio de los derechos civiles, lo mismo sucede con los políticos.

Sigue diciendo que en el sufragio universal importa la igualdad absoluta, que es una de las fases de la perfección social, pero ella en la realidad no se da y que la condición necesaria para ejercer el derecho de voto es la capacidad.

Se pregunta:

¿Qué significa el voto dado por un ser sin conciencia de su derecho, sin conocimiento de la idea a que sirve, hasta el objeto que lo mueve? El decir que el conjunto de estos votos representa la voluntad popular, ¿no es peligroso?

Tras seguir desarrollando sus argumentos a favor de limitar el ejercicio del voto universal, dice que:

Nada hay más justo, más necesario, que limitar con respecto a esos ciudadanos, el ejercicio del derecho electoral.

Concretamente, el joven Pellegrini propone que se limite el derecho a voto sólo a quienes saben leer y escribir.

Plantea que esta condición servirá de estimulante para que las personas busquen la *instrucción popular*. Dice que de esta for-

ma, a medida que avance la educación, se irá ampliando la participación electoral.

Menciona como antecedentes que *la idea de limitar el derecho de sufragio a los que sepan leer y escribir, no es nueva en los sistemas de gobierno como el nuestro. Varios Estados de la América del Norte, entre los cuales podemos citar Connecticut, Massachussets, Missouri y otros, la han adoptado, y entre nosotros la provincia de Mendoza, en dos leyes de elecciones dadas en 1827 y 1864 también la adoptó.*

Como argumento a favor de su posición dice que el derecho a ser elegible es tanto o más importante que el de ser elector y si se acepta ponerle condiciones, como lo establecía la Constitución de 1853, bien podía ponerse condiciones para ser elector.

Reconoce que la aplicación de su propuesta va a privar del voto a la mayoría de los habitantes del área rural, que tienen una *carga más pesada*, ya que al deber de armarse en defensa de la Patria que recae sobre todos –en ese momento todavía se libraba la Guerra del Paraguay en la cual Pellegrini había participado hasta 1866– *le esta encomendada exclusivamente el cuidado de nuestras fronteras, que es la carga más inmensa que pueda pesar sobre él.*

Coincidiendo con la tesis del Martín Fierro que José Hernández escribirá años después, Pellegrini afirma que el *contingente* –los habitantes de la campaña incorporados obligatoriamente para defender la frontera contra el indio– *no es otra cosa sino la más escandalosa violación del derecho de los ciudadanos.*

Es decir que sobre la población rural recaería entonces una doble desigualdad: la privación del voto y la obligación de cubrir el servicio militar en la frontera, que en esos años de la Guerra del Paraguay había requerido movilizar un mayor porcentaje, dado que las fuerzas de línea estaban en el frente paraguayo o desde 1866 reprimiendo los alzamientos de los federales en distintas provincias.

Desde una visión que hoy podría ser denominada socialista, sostiene que el gaucho, obligado a defender la frontera contra el indio, era quien menos se beneficiaba de ello, ya que el indio atacaba la propiedad y el gaucho no era propietario.

De alguna manera justifica el malón, al decir que *es el botín, es el hambre el que lo guía, el que lo mueve*, agregando que *sacrificará, tal vez, la vida de los pobladores de nuestra campaña y el honor de sus familias, pero esto lo hará, o por necesidad para lograr su objetivo, o cediendo a sus instintos salvajes.*

Propone como solución que se decrete un impuesto especial sobre el ganado, que es el que busca el indio, y que se destine el dinero recaudado a financiar fuerzas de línea que sustituyan *el contingente.*

Dice que quitando *al paisano esa amenaza terrible que puede de un momento a otro romper los lazos para él más caros y santos, asegúradle la tranquilidad en el hogar, y lo veréis con lágrimas de agradecimiento renunciar en vuestras manos ese para él, pretendido derecho del sufragio.*

Pero lo que Pellegrini olvidaba en ese momento es que la carga arbitraria de servir en la frontera, determinada a su voluntad por los jueces de paz, recaía sólo sobre algunos miles de los cientos de miles hombres mayores de 18 años con derecho a voto. Es decir que de aplicarse esta iniciativa, se compensaba con evitarle el servicio de frontera a aproximadamente uno de cada setenta hombres analfabetos que en todo el país se privaba del voto.

Se manifiesta decididamente por dar el derecho de voto a las mujeres, insertándolo en su sistema de que votaran quienes sabían leer y escribir. En la propuesta de Pellegrini, si una mujer estaba alfabetizada ello debía permitirle votar, asumiendo así una posición de avanzada en la materia para la época.

En cambio rechaza el voto calificado de acuerdo a la cantidad de hijos, por el grado de inteligencia o por la riqueza.

Hacia el final de su tesis sostiene que *el árbol cuya raíz está dañada, sólo puede ofrecer frutos raquíticos. La urna electoral es el germen y la raíz de los poderes públicos en la democracia, y ésta sólo subsiste a condición de que sean legítimos los poderes que la gobiernan.*

El joven Pellegrini expresa así un concepto claro sobre la necesidad de sanear el sistema electoral, planteando la conciencia sobre un problema político central que existía casi medio siglo antes de la sanción de la llamada Ley Sáenz Peña.

Pero una cosa son las intenciones y otra los hechos.

Entre la presentación de esta tesis, en 1869, y su elección como senador nacional por la Capital en 1906, tendrá una intensa vida política a lo largo de casi cuarenta años. Será electo legislador en varias oportunidades y también Vicepresidente de la Nación. Ejercerá la Presidencia de la Nación por renuncia del Presidente y será miembro del Gabinete Nacional en varias oportunidades. Sin embargo, en ninguna de estas oportunidades pondrá en acto su propósito de reforma electoral explicitado tan claramente a los veintidós años.

Será un beneficiario de ese sistema de participación electoral restringida, en virtud del cual quien estaba en el poder, ya fuera nacional, provincial o municipal, en gran medida definía el resultado electoral a través de la subordinación del sufragio a la decisión del poder político.

Fue uno de los políticos que mejor manejará la estructura electoral articulada por punteros que manejaban varios miles de libretas electorales que volcaban a favor de uno u otro candidato y que por lo general lo hacían a favor de quien detentaba el poder, que en la mayoría de los casos de su trayectoria política fue el propio Pellegrini.

Esta tesis de un joven con una definida vocación política en 1869 evidencia que la necesidad de una reforma electoral que

corrigiera los vicios del sistema ya estaba presente cuarenta y dos años antes de la sanción de la Ley Sáenz Peña.

Pero esta precoz preocupación cede ante la dinámica de la política práctica. Ya al año siguiente Pellegrini de presentar su tesis, comienza a trabajar para ser electo diputado a la legislatura de la provincia de Buenos Aires, algo que logra en 1872, cuando ocupa un cargo electivo por primera vez a los veintiséis años.

Al año siguiente es electo diputado nacional para cubrir un mandato vacante y en 1874, nuevamente, por un período completo de cuatro años hasta 1878.

Antes de cumplir veintiocho ha sido electo tres veces con ese mismo sistema que, al inicio de su carrera política y al final de la universitaria, había propuesto reformar.

En 1881 es electo senador nacional por la provincia de Buenos Aires. En este caso se trata de una elección indirecta, realizada por la legislatura de la provincia de Buenos Aires, de la cual había sido separada la Capital. Como establecía la Constitución de 1853, los senadores eran electos en forma indirecta por las legislaturas provinciales y tenían mandato de nueve años.

En 1886 vuelve a ser electo con el sistema vigente, esta vez para la Vicepresidencia de la Nación, cargo desde el cual pasa a ejercer la Presidencia al renunciar Miguel Juárez Celman, a raíz de las consecuencias de la Revolución del Noventa.

En los dos años de su azarosa Presidencia, la economía concentra su esfuerzo y temas como la reforma electoral no están entre sus prioridades.

En 1895 vuelve a ser electo senador nacional por la provincia de Buenos Aires, ocupando la banca durante el período completo hasta 1904.

A comienzos del siglo XX ya es un estadista maduro que ha ocupado todos los cargos que podía ofrecer la vida pública de

entonces, incluida la Presidencia. Al tratarse en el Senado la reforma electoral de 1902 que establecía el voto secreto, Pellegrini se opone a él, imponiendo el voto público.

El ministro del Interior que redacta la reforma, Joaquín V. González, al defender en la Cámara de Diputados el 22 de octubre de 1902 el proyecto, sostiene que el voto secreto:

Es la única forma de asegurar la independencia del sufragante, la manifestación personal, íntima y exclusiva del ciudadano respecto al electo, y en cuyo instante rompe todo linaje de servidumbre o de dependencia para ser el intérprete primario de la voluntad popular.

Es Carlos Pellegrini, cuya opinión es decisiva en la Cámara Alta, quien se opone y logra eliminarlo, manteniendo el voto público o voto *cantado*, como se decía popularmente. En su discurso del 20 de diciembre de 1902 ante dicha Cámara sostiene:

El voto secreto, supone el voto consciente, y el voto consciente es el del hombre capaz de apreciar por quien va a votar, y el sufragio universal supone más a la inmensa masa de analfabetos, o de votos inconscientes, que no van en nombre de las ideas o propósitos propios, sino en nombre de ideas, de simpatías, de arrastres de opinión que dividen a la masa en distintas fracciones y en distintas tendencias: de modo que el voto secreto, aplicado a las masas de nuestro país, sería, señor Presidente una mistificación.

Tanto Joaquín V. González como el Presidente se inclinaron por la negociación, en una actitud característica que asumían los sectores dirigentes frente a los conflictos políticos. Pero al hacerlo, la reforma perdió una pieza fundamental que limitará sus efectos prácticos en la elección de 1904, cuando se aplica por primera y única vez.

Pellegrini se vuelca decididamente por una reforma electoral que produzca un sinceramiento del sistema electoral sobre el final

de su vida pública. Su último discurso –que pronuncia días antes de morir en julio de 1906– al debatirse la amnistía para los revolucionarios de 1905, plantea la necesidad de sanear el sistema para evitar los reiterados intentos revolucionarios del radicalismo.

La cuestión electoral es quizás una de las cuestiones en las cuales Pellegrini –como gran parte de los integrantes de la Generación del Ochenta– mostró mayores contradicciones.

Quizás ello fue consecuencia de la idea de dar ante todo solidez y continuidad institucional a un sistema antes que ponerlo en riesgo con reformas.

Al terminar su período como senador nacional por la provincia de Buenos Aires, cambia de distrito y decide presentarse en la Capital.

De los quince distritos electorales en que estaba dividido el país, la Ciudad de Buenos Aires, al no tener legislatura, elegía los senadores a través de una elección en la cual se mantenía el sistema indirecto de la Constitución, al votarse por simple mayoría un colegio electoral que elegía los senadores.

Es así como en marzo de 1904 Pellegrini sufre su primera derrota electoral. Es que por primera vez, a los cincuenta y siete años, le toca sufrir los efectos de competir desde la oposición.

Está en su plenitud el enfrentamiento con Roca, que está terminando su Presidencia con la firme decisión política de impedir que su ex amigo y aliado, devenido ahora en adversario, sea su sucesor.

Con Pellegrini se había cumplido para Roca su principio de que *en política, nadie es tan enemigo que no pueda ser amigo, ni nadie tan amigo que no pueda ser enemigo*.

Haber sufrido por primera vez en carne propia el efecto de una derrota electoral transforma a Pellegrini en el ferviente partidario del saneamiento de las costumbres electorales que había

sido en su juventud y que en los años posteriores las circunstancias lo habían llevado a olvidar.

Pero la voluntad política de Pellegrini no se doblega y dos años después, en marzo de 1906, es electo diputado nacional por la Ciudad de Buenos Aires en una reñida elección, en la cual logra imponerse su lista. Encabeza una coalición integrada entre otros por Emilio Mitre –hijo del General que había fallecido dos meses antes– y Roque Sáenz Peña, del cual había sido adversario político durante los años precedentes. Es un momento de transición política, en el cual el poder de Roca ha comenzado a debilitarse. Es también el momento en el cual muere Quintana y llega a la Presidencia el Vice, José Figueroa Alcorta, quien tiene el propósito de desarticular el poder del ex Presidente.

Rápidamente Pellegrini pasa a constituirse, sobre el imprevisto final de su vida, en un aliado político fundamental del nuevo Presidente.

De este momento son dos célebres discursos reclamando con énfasis y firmeza el saneamiento del sistema electoral.

3. Los sistemas electorales en el mundo hacia 1910

En mi opinión, en parte de la historiografía reciente se han cometido dos errores, respecto al sistema electoral vigente al momento de sancionarse la Ley Sáenz Peña.

El primero es el *anacronismo*, es decir analizar los hechos y acontecimientos del pasado con los valores y circunstancias del presente.

El segundo es lo que denomino el *argentino-centrismo*, que es relatar los hechos del pasado, sin referencia al contexto mundial y regional, con los cuales se vinculaban y articulaban.

Pienso que ambos errores, por lo general, se han cometido al analizar el sistema electoral de participación limitada o restringida, vigente durante los gobiernos de la llamada Generación del Ochenta.

La realidad es que el funcionamiento de la democracia, aun en los países más avanzados en el siglo XIX, era muy deficiente.

Para Federico Pinedo en su libro *“La Argentina en un cono de sombra”*, al momento de sancionarse la Constitución Nacional en 1853 y cuando ella entró en vigencia en todo el país en 1862, aun en los países con mayor desarrollo institucional, no se confería el derecho a voto a todos los ciudadanos, más allá de que lo ejercieran.

En los EE.UU. había tantos sistemas electorales como estados, que reglamentaban en cada caso quiénes tenían el derecho a voto y quiénes no. Los fundadores de la República en su mayoría no eran partidarios del voto universal. Frecuentemente este derecho era concedido a propietarios o contribuyentes. Recién hacia mediados del siglo XIX el derecho a voto fue ampliado, pero sin llegar a incluirse la facultad de votar como un derecho del que no puede ser privado el ciudadano.

Aún después de la guerra civil, y pese a que una enmienda constitucional instituyó que no podían establecerse discriminaciones de raza o color, la realidad fue que siguió siendo atribución de los estados exigir a los ciudadanos las condiciones que juzgaran convenientes o necesarias para conferirles el derecho a voto. Restricciones de este tipo se mantuvieron en algunos estados hasta entrado el siglo XX.

En Gran Bretaña, el sufragio inicialmente era un procedimiento destinado a dotar al país de autoridades para el interés general, antes que un derecho individual del ciudadano.

La legislación británica fue ampliando el derecho electoral en forma muy gradual y evolutiva. En las primeras décadas del

siglo XIX se asumía que los miembros de la Cámara de los Comunes no eran elegidos por todos los ciudadanos.

Aún años después de que en Argentina entrara en vigencia la Constitución de 1853, los parlamentarios británicos era elegidos por un porcentaje muy pequeño de la población del país y, asimismo, el ejercicio del voto era bastante irregular, como lo demuestran las denuncias que recogen los diarios de la época, algunas incluso similares a las que se hacían en Argentina al mismo tiempo, en las últimas décadas del siglo XIX.

Se daba el caso de distritos electorales que enviaban un parlamentario con un cuerpo electoral de muy pocas personas y lo elegían menos de diez. Se daba el caso de que circunscripciones con un total de sólo 375 electores enviaba al parlamento más prestigioso del mundo 60 representantes, o sea uno de cada 6 votantes.

Ya entrado el siglo XIX, la mitad de la Cámara era elegida por sólo 7000 votantes. Ello no impidió que aspiraciones populares llegaran a la Cámara y que sus propios debates fueran ampliando y perfeccionando el ejercicio del derecho a voto.

Al implementarse la reforma electoral de 1832, de los 658 integrantes de los comunes, 300 eran elegidos por los lores del Reino, 171 por otras autoridades, 16 por los ministerios del gabinete y sólo otros 171 eran elegidos por el voto, en los hechos reducido a un porcentaje muy bajo de la población, el que debía ser propietario o tener determinado nivel de ingresos. De esta forma, el sistema político aseguraba el predominio de la aristocracia propietaria y a algunos sectores de la burguesía, excluyéndose de la representación política al resto de la población. Al mismo tiempo, carecería de representación política la nueva riqueza que se iba creando con el desarrollo industrial.

La reforma electoral británica de 1832 –paralelamente tuvo lugar una en Francia con el mismo objetivo– fue considerada audaz por mucho y fue realmente innovadora, reduciendo la repre-

sentación de circunscripciones rurales con muy pocos votantes, pero sólo aumentó el 50% el cuerpo electoral, que seguía siendo ampliamente minoritario sobre el total de la población.

La tendencia gradual a la ampliación del cuerpo electoral continuó. En 1867 se amplió al 88%, casi duplicándose, y en 1884 otros 67%. Sobre el total de la población, no era muy diferente el porcentaje que en la misma época votaba en Argentina.

Al mismo tiempo que se sanciona en Argentina la Ley Sáenz Peña, los votantes británicos habían llegado a 7 millones sobre un población de aproximadamente 35 millones.

En 1918, después de la Primera Guerra Mundial, se multiplican por dos y medio y llegan a 19 millones; en 1931 alcanzan los 29 millones. Es decir, que en dos décadas se generaron 22 millones de votantes. Al mismo tiempo, en estos veinte años la población pasó sólo de 40 a 44 millones. Entre 1910 y 1931 los votantes se multiplicaron por cuatro y medio. Ello implica que al momento de votarse por primera vez con la Ley Sáenz Peña en la Argentina, la mayoría de los ingleses no votaba.

Antes de la reforma electoral de 1832 y hasta entrada la segunda mitad del siglo XIX, el voto en el Reino Unido era a viva voz o con mano levantada y muchas veces era el jefe político de la circunscripción el que de hecho imponía su decisión. El voto escrito depositado en la urna comienza en 1872.

Casos de fraude, violencia y soborno se denunciaban y probaban y algunos incluso alcanzaban a los estadistas más importantes.

Ha llevado un siglo entre la reforma de 1832 y la ampliación del derecho a voto de 1931 el proceso gradual y evolutivo de extensión del derecho de voto en el Reino Unido.

Comparando la evolución del proceso del sistema electoral británico y el argentino, el primero se adelanta en cuatro décadas

en cuanto al voto secreto, pero se demora dos en cuanto al voto universal.

Esta comparación hace más comprensible las imperfecciones e irregularidades del sistema electoral argentino hasta 1912, las que en mayor o menor medida se registraban en la mayoría de los países en los cuales se votaba.

Puesto en este contexto, la reforma electoral de 1912 puso a la Argentina en una posición de avanzada en materia de derechos electorales.

En los ocho años que van de la reforma electoral Roca-González sancionada en 1904 y la Sáenz Peña-Gómez de 1912, es cuando se da el proceso de cambio en los sistemas electorales del mundo desarrollado y no antes de ello.

Antes de 1914, sólo tres países europeos eran repúblicas: Suiza, Francia y Portugal. Los restantes eran distintos tipos de monarquías constitucionales algunos y otros no tanto.

El movimiento hacia el sufragio universal –que se establece normativa aunque teóricamente en 1857 en Argentina– comienza casi al mismo tiempo en Francia al promediar el siglo XIX, Gran Bretaña en 1866 y se establece en Noruega en 1898. Alemania pasa a este sistema en 1907 y Suecia en 1909. Es decir que sólo cinco países europeos lo tenían antes que Argentina ratificara e hiciera real en 1912, lo que normativamente había establecido más de medio siglo antes.

Italia lo establece poco después que Argentina en 1910. Dinamarca tres más tarde, Holanda en 1917 y Bélgica y Luxemburgo en 1919.

En cuanto al voto secreto, si bien lo estableció la Revolución Francesa en 1791, en los hechos recién rigió plenamente hacia fines del siglo XIX. Es decir tardó casi un siglo para que el sistema rigiera efectivamente.

En varios estados de EE.UU. rigió en la segunda mitad del siglo XIX, Gran Bretaña lo estableció en 1872, Dinamarca en 1901. En Bélgica, Suiza y Suecia regía el voto secreto antes de implementarse el voto universal.

Recién en 1913 los votantes franceses pudieron emitir el voto entrando al cuarto oscuro con su sobre certificado para elegir su boleta. Sucedió así en Francia al año siguiente que en la Argentina.

En el resto de los países se utilizaba el voto oral, incluida Alemania, que era el modelo en este sentido, como los países anglosajones lo eran del sistema de circunscripciones.

En cuanto a dicho sistema, regía en los EE.UU., el Reino Unido, en sus dominios de mayoría blanca y en Dinamarca. Había regido en Suecia hasta 1909. En Alemania, Francia, Italia, Suiza, Austria y Holanda se combinaba con la segunda vuelta si en cada circunscripción el más votado no alcanzaba el 50%. En Francia podían participar en la segunda vuelta más de dos.

Es decir que los sistemas comparados mostraban más casos vigentes en el mundo desarrollado de la época del sistema por circunscripción como lo estableció la reforma de 1902. Una tendencia muy marcada era combinar el sufragio universal con el sistema de circunscripciones.

En el debate parlamentario que tiene lugar en Argentina sobre la ley Sáenz Peña, los defensores del sistema por circunscripción señalaban que era el vigente en los países más avanzados: el Reino Unido, EE.UU. y Francia.

En cuanto a los sistemas de mayoría (la minoría no alcanza representación) y de pluralidad (si la tenía), la representación proporcional era un sistema que sólo regía en Bélgica desde 1899 y Suecia lo estableció en 1909. Es después de la Primera Guerra Mundial cuando este sistema avanza, al establecerlo Holanda, Noruega, Dinamarca, Suiza e Italia.

Hasta acá surge claramente que el sistema electoral argentino vigente durante las tres décadas que gobernó la Generación del Ochenta era el que regía en los hechos en la mayoría de los países europeos, con un defecto principal, que era no propiciar la participación y una ventaja práctica para las élites, que era permitirles a las mismas armonizar la soluciones políticas.

La comparación de las reformas de 1902 y 1912 muestra que fueron dos opuestos. Las dos se pronunciaron por el voto universal, pero para la primera era público –inicialmente secreto– y voluntario, y para la segunda era secreto y obligatorio.

La combinación del voto universal con la lista incompleta que propugna la ley Sáenz Peña es una singularidad al momento de sancionarse la norma en Argentina. Como surge en el debate parlamentario, regía en España desde 1907, un país que en ese momento no se caracterizaba por ser de avanzada en lo político–institucional.

4. La reforma electoral como proceso

Julio A. Roca asume su segunda presidencia el 12 de octubre de 1898. Lo hace con la convicción de que es necesaria una renovación general, que va intentando, con suerte diversa, a lo largo de su gestión.

Establece el servicio militar obligatorio en 1901, dando un paso importante en un proceso que se había iniciado cinco años antes, con la primera conscripción en Cura Malal, motivada por el riesgo de guerra con Chile, que ha sido causa para su llegada al gobierno.

Tiene también un proyecto de reforma educativa para dar un sentido práctico a la enseñanza y llevarla al modelo vigente en los

EE.UU., alejándola del sistema enciclopédico de matriz francesa. El ministro de Culto e Instrucción Pública, Osvaldo Magnasco, lo elabora y defiende con énfasis en el Congreso, pero fracasa al enfrentar la férrea oposición de quienes se oponen a esta reforma.

Innova en las relaciones exteriores, iniciando en la política exterior argentina la llamada *diplomacia presidencial*, concretando en el verano de 1899 la primera entrevista con un Presidente de Chile y en junio del mismo año visitando Río de Janeiro, en lo que fue el primer encuentro de un Presidente argentino con uno del Brasil.

Intenta un proyecto de reforma ferroviaria impulsado por el ministro de Obras Públicas, el ingeniero Osvaldo Civit, quien criticaba la venta de los ferrocarriles inicialmente estatales a capitales privados. Planteaba como alternativa ampliar la red de ferrocarriles estatales para evitar el monopolio en manos privadas extranjeras. Otro de los ministros designados por Roca —el mencionado Magnasco— era también crítico de los ferrocarriles privados que estaban en manos extranjeras. Ello es reconocido por un fuerte crítico de Roca desde la perspectiva nacionalista, como es Julio Irazusta en su libro *El Tránsito del siglo XIX al XX*.

Durante su Presidencia, el proyecto para establecer el divorcio tiene estado parlamentario y pierde por un solo voto en la Cámara de Diputados.

En materia social presenta al Congreso el Código del Trabajo, redactado por su ministro del Interior, Joaquín V. González, una legislación social de avanzada no sólo para la época, sino incluso hoy, más de un siglo después. Pero llega al Congreso sobre el final del mandato, cuando el Presidente ya no tiene fuerza política para impulsarlo.

Es en este marco de reforma general que decide avanzar en la reforma del sistema electoral, siendo el mismo Joaquín V. González quien redacta y defiende el proyecto en el Congreso.

En 1902 decía González: *Existe una profunda antinomia, una profunda contradicción, de que habla un filósofo político, entre la constitución social y la constitución política. Las fuerzas sociales que dan existencia real a nuestra cultura presente no tienen una representación formal en la ley, en cuya virtud debe hacerse práctica, o deba traducirse en forma práctica por medio del mandato del legislador.*

Luciano Provitellio, en el capítulo del libro *Historia de las Elecciones en la Argentina 1805-2011* referido a la primera mitad del siglo XX, sostiene con acierto que esta misma cita podría ser atribuida a Hipólito Yrigoyen o a Roque Sáenz Peña.

La idea que subrayaría en el proyecto reformista de Roca-González –algo similar sucede una década más tarde con el de Sáenz Peña-Gómez– es que las virtudes de la sociedad debían llevarse a la política, la que a su vez debería ser saneada y renovada.

La reforma de 1902 fue un cambio importante respecto a la forma como se habían realizado las elecciones hasta entonces.

Para González había en esencia una necesidad sociológica; para Roca, admirador del modelo político británico, se trataba de poner en marcha un proceso gradual como lo venía haciendo el Reino Unido a partir de 1832 y que recién culminaría en 1931, como se mencionó anteriormente.

La aplicación del sistema era esencialmente práctica. De las 120 bancas de diputados nacionales, cada provincia se dividía en una cantidad de circunscripciones equivalente a la cantidad de diputados que le correspondían.

El proyecto incluía el voto secreto, quizás el cambio más relevante, que se frustró por la oposición de Pellegrini en el Senado, como se mencionó antes. El empadronamiento dejaba de estar en manos de las municipalidades y pasaba a ser responsabilidad de comisiones a cargo de tres ciudadanos que se sorteaban entre los

veinte mayores contribuyentes de la circunscripción. En esta iniciativa aparece el sesgo del modelo anglosajón. Baste recordar que en la democracia británica, hasta las primeras décadas del siglo XIX era condición para ser votantes el ser propietario o contribuyente y lo mismo sucedía en la mayoría de los Estados de los EE.UU. Bajaba a 16 años la edad para votar, lo que fue elevado por el Congreso a 18. También incluía una simplificación del trámite para la naturalización de los extranjeros, que tampoco fue aprobada.

En términos generales, el Congreso suavizó el ímpetu reformista de Roca con un sentido más conservador que el del Presidente.

Para Joaquín V. González, la circunscripción resultaba la clave del cambio y decía al respecto:

La circunscripción no es un simple recurso técnico, sino que representa la posibilidad de una verdadera revolución de las costumbres políticas a través de la drástica reducción de la escala de producción de la representación política que pasa de la dimensión provincial a la local.

Para Joaquín V. González la circunscripción presentaba dos ventajas: garantizaba la pluralidad a través de la heterogeneidad de los intereses diversos representados y establecía una relación más directa o inmediata entre el representante y el representado.

Quienes criticaban el sistema, en cambio, cuestionaron que el sistema no contemplara la representación de las minorías como el proporcional, y que diluyera el nivel de representación de la provincia, instancia institucional central del sistema federal establecido en la Constitución Nacional.

También se cuestionaba que el *notable* o personaje de influencia en cada circunscripción pasara a tener una influencia política decisiva, como había sucedido con la democracia anglosajona hasta entrado el siglo XX.

En el caso argentino esta crítica era relativa y el espíritu de la reforma Roca-González buscaba disminuir el peso o influencia del mecanismo electoral, dando representación a las nuevas realidades sociales que iban surgiendo, algo que iba impulsando la ampliación del derecho a votar tanto en el Reino Unido como en los EE.UU.

El sistema se puso a prueba en las elecciones de 1904 para diputados nacionales y electores para elegir Presidente. En las provincias el nuevo sistema no alteró en forma sustancial el control de los gobiernos sobre el resultado. Donde sí se produjeron cambios relevantes fue en la Capital, donde la concurrencia a votar fue mayor que la usual y los punteros locales adoptaron decisiones sin alinearse con las de la conducción partidaria del distrito.

El nuevo sistema fue derogado por el Congreso en forma casi inmediata, en 1905, mediante uno de los primeros proyectos que envía al Congreso el Presidente Manuel Quintana, que sucede a Roca.

Queda para la historia contra-fáctica, el qué hubiera sucedido de haberse mantenido esta reforma: si hubiera ido produciendo un cambio gradual en la representación política como venía sucediendo con el sistema electoral anglosajón –lo que pensaban Roca y González–, o sólo hubiera servido para mantener el *statu quo*, con el acceso a la representación de la oposición en la Capital y alguna otra provincia con bajo nivel de analfabetismo como era Santa Fe.

En el último mensaje al Congreso de la segunda Presidencia de Roca, leído el 1 de mayo de 1904, éste señala que desde agosto del año anterior *ha preocupado activamente* la primera aplicación de la reforma electoral:

Primero por las prolijas pero indispensables operaciones de formación del Registro Cívico, y luego con los tres actos electorales consecutivos del 6 y el 13 de marzo y del 10 de abril de ese año.

Informa que el censo electoral ha dado la *extraordinaria cifra* de 595.887 ciudadanos en condiciones de ejercer el derecho a voto y celebra que de los 53.220 correspondientes a la capital sólo 945 no supieran leer.

Con realismo evalúa la primera –y única– aplicación de esta reforma electoral:

Por más imperfecciones que se adviertan en el cuadro electoral de los últimos meses, él es, por más de un concepto, digno de atención del legislador: la lucha se ha mantenido con variable intensidad en su terreno propio, el de la discusión y la competencia de los elementos legítimos de toda contienda democrática, y la síntesis de este primer ensayo de la nueva legislación puede hacerse diciendo, que en la República entera han votado con libertad y seguridad todo ciudadano y toda agrupación que hayan querido concurrir a los comicios.

Finaliza el párrafo referido al nuevo sistema electoral planteado la esperanzado de que genere un sistema de partidos:

Es de esperar que la influencia de la ley vaya hasta favorecer la organización de núcleos políticos permanentes que hagan al fin, del sufragio, el medio normal de sus deliberaciones.

El 16 de septiembre de 1911, el General Julio A. Roca responde mediante un reportaje al pedido de opinión que el diario La Nación venía realizando desde el mes de agosto a las personalidades políticas que no eran diputados nacionales, acerca de la reforma electoral que impulsaba el Presidente Sáenz Peña.

El entonces ex Presidente se pronuncia contra el sistema de lista incompleta que impulsaba el Poder Ejecutivo, argumentando que sólo resolvería en parte mínima los problemas del sistema vigente, sosteniendo que en un país con vasto territorio era muy difícil que la oposición pudiera llegar a donde llegaba el Estado.

Critica el voto obligatorio, diciendo que el país no está preparado para este sistema, que además impedía usar la abstención

como instrumento de protesta contra las irregularidades electorales cometidas desde el poder. Se pronuncia por el voto calificado que regía en Chile y en Brasil y dijo que debía seguirse *el ejemplo de la libre Inglaterra, que poco a poco ha ensanchado el derecho electoral*.

Sostiene que el mejor sistema a su juicio es el de circunscripción que se había establecido nueve años antes en su segunda Presidencia, argumentando que el sistema había sido aplicado con éxito y que éste *hubiera sido más completo en las aplicaciones sucesivas*.

Termina diciendo que la elección uninominal por circunscripciones *es el mejor sistema, el mejor medio de aproximarnos a la verdad electoral*.

El resultado de la aplicación de esta reforma es materia de controversia. Hay un resultado destacado: la elección del primer diputado socialista de América Latina, Alfredo Palacios, por La Boca. En algunos cálculos, la oposición ganó en el 10% de las circunscripciones; en otras se llega hasta el 15%. No hay un cambio sustancial. Pero el sistema no tendrá tiempo de poder evaluarse en una segunda elección, dado que la reforma es derogada rápidamente en la Presidencia de Quintana, reestableciéndose el sistema de la ley 140 de 1857.

5. El rol de Sáenz Peña

El Presidente Quintana designa a Indalecio Gómez, ministro plenipotenciario ante los tres imperios centroeuropeos: el Alemán, el Austro-Húngaro y el de Rusia.

Poco tiempo después, su sucesor accidental, Figueroa Alcorta, designa a Roque Sáenz Peña representante diplomático argentino ante los gobiernos de España, Italia, Portugal y Suiza.

Ambos, como hombres de estado y como políticos que eran, seguían con atención e interés las alternativas de las reformas electorales que se desarrollaban.

Los dos, reunidos en Locarno, coincidieron en la necesidad de avanzar en Argentina con la necesaria y postergada reforma electoral.

En 1907 España implementa la mencionada reforma electoral que establece el voto obligatorio y el sistema de lista incompleta. Como se dijo, sólo tres países del mundo tenían entonces el voto obligatorio y sólo España lo combinaba con la lista incompleta. Roque Sáenz Peña era el representante diplomático argentino ante el Reino de España cuando se realiza la primera elección bajo este régimen.

El debate que origina en el Congreso la ley Sáenz Peña es largo y muestra conocimiento de los legisladores sobre las fuentes doctrinarias y los sistemas comparados. Pero sobre el modelo español hay sólo dos breves referencias, una del ministro del Interior y otra de un legislador de la oposición, como dice Natalio Botana en *El Orden Conservador*.

Aunque no hay demasiadas pruebas que lo confirmen, puede conjeturarse que el modelo español fue tenido en cuenta en la redacción del proyecto del Poder Ejecutivo.

Durante la campaña electoral, Sáenz Peña no hace de la reforma electoral una bandera. Quizás para no afectar los intereses de quienes iban a elegirlo, o a lo mejor porque todavía no había definido concretamente su proyecto.

Tan es así que, al recibir su candidatura las primeras críticas en agosto de 1909, su amigo Paul Groussac publica un folleto defendiéndolo: *Roque Saenz Peña, Presidente de la República*. En él dice:

Ni siquiera ha de garantizarnos, con ademán solemne, una transformación radical –quiero decir, de raíz– en la práctica de

nuestras instituciones, constándole que la tal práctica, viciosa e imperfecta, es la resultante de idiosincrasias y hábitos, que sólo por la acción lenta de la educación y de la experiencia logran modificarse.

En suma, mucho me temo que el inminente programa nos deje con la persuasión de que la tierra seguirá girando de oeste a este durante el próximo sexenio presidencial...

Ya siendo Presidente, al llegar al país tras visitar Río de Janeiro, se reúne con su amigo y diputado nacional, Ramón J. Cárcano, quien en su libro *Mis Primeros Ochenta Años* relata este primer encuentro en el cual Sáenz Peña le confirma que la reforma electoral será su prioridad en el gobierno y anticipa la intención de reunirse con Yrigoyen, lo que hace en los días siguientes.

La sanción de su proyecto de ley en febrero de 1912 es el resultando de un conjunto de factores.

Por un lado, los alzamientos armados del radicalismo de 1890, 1893 y 1905, que crearon en el régimen conservador la convicción práctica de que era necesario compartir el poder para mantener la paz y la estabilidad institucional; el conflicto social creciente, con las huelgas revolucionarias que tenían al anarquismo como protagonista principal, llevaba a quienes ocupaban el poder a aceptar a las expresiones políticas no violentas del pensamiento de izquierda como era el socialismo; la mencionada reflexión que generan las fiestas del Centenario sobre la necesidad de resolver la gran asignatura pendiente, que era una verdadera reforma electoral y, coincidentemente, los conflictos internos crecientes dentro de las fuerzas conservadoras y en particular la ruptura entre Roca y Pellegrini.

Al mismo tiempo, deben mencionarse tanto las dos entrevistas que mantiene el Presidente Figueroa Alcorta con Hipólito Yrigoyen en junio de 1907 y enero de 1908, como las dos que mantiene el líder del radicalismo con el Presidente electo Roque

Sáenz Peña en setiembre de 1910. No hay acuerdos explícitos, pero sí intercambio de puntos de vista que permiten a las dos partes coordinar acciones.

Yrigoyen se maneja con gran habilidad. No renuncia explícitamente a la vía armada, aunque evita nuevos alzamientos; siempre pide más, logrando objetivos parciales; mantiene la abstención, pero la termina levantando tras advertir que la decisión de concurrir a elecciones ganaba espacio en sus propias filas, al decidir los radicales de Santa Fe concurrir a las elecciones en 1911 y ganándolas antes de la sanción de la Ley Sáenz Peña.

Al mismo tiempo, la ley de reforma electoral de 1902, la de enrolamiento militar sancionada en la Presidencia de Figueroa Alcorta y las tres sancionadas en la Presidencia de Sáenz Peña, van concretando la reforma en el plano jurídico.

Pero es a Roque Sáenz Peña a quien, articulando todos estos antecedentes, le toca concretar la reforma política más importante en dos siglos de historia argentina.

